Otamar de Carvalho

DESENVOLVIMENTO EM BASES REGIONAIS

(Experiências com Políticas Públicas)

Otamar de Carvalho

DESENVOLVIMENTO EM BASES REGIONAIS
(Experiências com Políticas Públicas)

Campina Grande - PB
2021

Estado da Paraíba

João Azevêdo Lins Filho | *Governador*
Ana Lígia Costa Feliciano | *Vice-governadora*

Nonato Bandeira | *Secretário da Comunicação Institucional*
Claudio Benedito Silva Furtado| *Secretário da Educação e da Ciência e Tecnologia*
Damião Ramos Cavalcanti | *Secretário da Cultura*

EPC - Empresa Paraibana de Comunicação

Naná Garcez | *Diretora Presidente*
William Costa | *Diretor de Mídia Impressa*
Rui Leitão | *Diretora de Rádio e TV*
Alexandre Macedo| *Gerente da Editora A União*

BR 101 - KM 03 - Distrito Industrial - João Pessoa-PB - CEP: 58.082-010

Depósito legal na Camâra Brasileira do Livro, confome Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.
FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA HELIANE MARIA IDALINO SILVA - CRB-15ª/368

C331d Carvalho, Otamar de.
Desenvolvimento em bases regionais (experiências com políticas públicas). [Recurso Eletrônico]./ Otamar de Carvalho. - Campina Grande: EDUEPB, 2021.
13400 kb. 641 p.: il.

ISBN: 978-85-7879-627-3 (E-book)
ISBN EBOOK: 978-85-7879-632-7 (Impresso)

1. Desenvolvimento Regional. 2. Planejamento Agrícola - Brasil. 3. Desenvolvimento regional - 4. Planejamento e Desenvolvimento regional - Nordeste - Brasil. 5. Desenvolvimento rural integrado. I. Título.

21. ed. CDD **338.9**
338.9813

Dedico este livro e ao que ele possa significar:

Ao meu filho, *André Felipe Matos de Carvalho* (21/09/1964), engenheiro de sistemas da Câmara dos Deputados, retirado do nosso convívio em 21/12/2020. Ele está fazendo muita falta: aos seus três filhos (Felipe, Miguel e Ivan), à sua mãe e minha esposa, Ana Maria, ao seu irmão Alexandre, a mim, aos seus familiares e aos seus vários amigos e companheiros de trabalho; e

Ao professor *Wilson Cano* (11/12/1937), do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, por sua contribuição ao estudo da Economia Regional no Brasil, como a homenagem que posso prestar ao mestre, orientador e amigo, que, em 03/04/2020, também foi retirado do nosso convívio.

A ideia de que o planejamento é uma técnica que permite elevar o nível de racionalidade das decisões econômicas tanto nas empresas como em uma sociedade organizada politicamente difundiu-se amplamente a partir da II Guerra Mundial. No que se refere aos conjuntos econômicos nacionais, foram economistas de países em reconstrução os primeiros que teorizaram sobre o problema, sendo notórios os casos da França e da Holanda. Era fácil perceber que a reconstrução de um sistema econômico requeria técnicas complementares de coordenação de decisões com projeção no tempo e fora do alcance dos sistemas mercantis. A reflexão sobre esse tema abriu caminho para a ideia de que a superação do subdesenvolvimento, que também requer transformações estruturais, podia beneficiar-se da experiência das economias em reconstrução. (FURTADO, 1999: 41-42.) [1]

Regiões e espaço são uma dimensão negligenciada, mas necessária, da teoria e da prática do desenvolvimento econômico. Sem o ponto de vista espacial, a análise é incompleta, mais ou menos como uma projeção bidimensional de um objeto tridimensional. Uma nação tem uma paisagem econômica, semelhante a uma fisiográfica, com picos e vales, com áreas repletas de vida e área que estão desertas. As decisões de onde localizar um novo projeto são tão importantes quanto a decisão de investir nele. As questões de justiça social nas distribuições dos frutos do desenvolvimento econômico são tão importantes e difíceis em termos de regiões quanto em termos de classes sociais. A política pública tornou-se assim preocupada com a maneira e a distância do desenvolvimento econômico das áreas subnacionais, e o espaço e a distância são cada vez mais considerados explicitamente na determinação das políticas nacionais. Mas a estrutura conceitual necessária para a elaboração inteligente de políticas está em sua infância. As ciências sociais, principalmente a economia e a sociologia, demoraram a tomar conhecimento do espaço; enquanto a geografia, que sempre lidou com o espaço, careceu de poder analítico. (...) Quando chegar a hora de um livro-texto ser escrito, os estudantes das regiões terão mais confiança em sua arte; no momento, porém, o tempo é preenchido com a excitação da descoberta. (FRIEDMANN & ALONSO, 1964: 1-2.)[2]

---

1 FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.** Rio de Janeiro-RJ: 1999. 120 p.

2 FRIEDMANN, John & ALONSO, William. **Regional development and planning;** a reader. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1969, p. 1-2. (Fourth printing.)

Embora já exista maior conscientização sobre a questão regional brasileira, persistem algumas interpretações que retardam o correto entendimento desse fenômeno. (...) Penso que a maior parte de tais equívocos reside justamente na inadequação do aparelho teórico utilizado por muitos dos que tratam da questão. Deve-se lembrar que, infelizmente, é raro o trabalho ou estudo que apresente uma visão integrada do fenômeno regional, inserido na dinâmica social de toda a nação. Esse erro, o de ver compartimentadamente o problema, tem conduzido o debate, em alguns casos, a uma verdadeira 'disputa entre estados'. (CANO, 1998:17.)[3]

Nenhum recorte espacial é natural, como querem os conservadores. As escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais e, desse modo, devem ser vistas na formulação de políticas. É preciso repactuar relações, reconstruir espaços públicos e canais institucionalizados de concertação de interesses e estabelecer contratos sociais territorializados. Essa nova direção das políticas de desenvolvimento, em sua dimensão espacial e em sua pedagogia, democrática e politizadora, deve resgatar o potencial das diversidades (sociais, regionais, produtivas etc.) da 'civilização multicultural' brasileira. (BRANDÃO, 2007: 33.)[4]

O debate sobre o tipo de pesquisa que deve ser conduzida pelo setor público ou pelo setor privado tende a se resumir a uma discussão sobre duas características importantes. A primeira é o horizonte de tempo necessário (isto é, para a pesquisa 'básica') seguida do fato de que muitos investimentos em pesquisas contribuem para o bem público (dificultando a apropriação dos resultados por parte das empresas). Essas questões fornecem a justificativa para o financiamento do setor público e estabelecem o argumento clássico da falha do mercado para a pesquisa. O que não é tão bem compreendido é o fato de que o financiamento do setor público geralmente acaba fazendo muito mais do que corrigir falhas de mercado. Por estar mais disposto a se engajar no mundo da incerteza knightiana, investindo em desenvolvimento de tecnologia no estágio inicial, o setor público pode de

---

[3] CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995.** 2ª ed. ver. aum. Campinas-SP: Unicamp. IE, 1998, p. 7. (30 Anos de Economia – Unicamp, 2.)

[4] BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2007. 240 p.

fato criar novos produtos e os mercados correspondentes. Dois exemplos incluem seu papel no sonho que tornou possível a internet ou a nanotecnologia quando esses termos sequer existiam. Ao vislumbrar novos espaços, criar novas 'missões', o Estado lidera o processo de crescimento em vez de apenas incentivá-lo ou estabilizá-lo. (...) O papel do Estado tem sido muito mais arrojado, *assumindo* o risco com coragem e visão – e não apenas *eliminando* o risco para que alguém mais fique com o retorno. (MAZZUCATO, 2014: 91-92.) [5]

A seca não é tão perversa assim, a seca não estraga a infraestrutura. Quem estraga a infraestrutura é essa enchente da Europa Central, é o terremoto da Turquia, são os tufões do Caribe, as tempestades de areia da Mongólia. Essas são regiões muito mais complicadas. A seca pouco altera a infraestrutura. Atrapalha a vida do homem, atrapalha a agricultura, mas se a água for bem gerenciada, é capaz de vencer a seca e até tirar proveito dela. O produto da agricultura irrigada na seca tem muito mais qualidade, é muito mais purificado na sua casca para exportação do que o produto com chuva. (...) Por isso é fundamental a previsão meteorológica, o conhecimento das questões do semiárido, a natureza, a flora, para se saber bem conviver, produzir e desenvolver essa região com que se sonha há tantos anos, que é o Nordeste semiárido." (Hypérides Macedo, 2006:112.)[6]

---

5 MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado.** Trad. Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. 314 p.

6 MACEDO, Hypérides Pereira de. "Recursos hídricos no semiárido: potencialidades e disponibilidades atuais e futuras infraestruturas de recursos hídricos". *In:* SOUZA FILHO, Francisco de Assis & MOURA, Antonio Divino. Orgs. **Memórias do Fórum Natureza e Sociedade nos Semiáridos.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos-Funceme, 2006, p. 109-112. 332 p.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS

ABCA	- Associação Brasileira de Ciência Agronômica
ABCAR	- Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
A. C.	- Antes de Cristo
A. D.	- Anno Domini
AIA	- American International Association
ANA	- Agência Nacional de Águas
ANCAR	- Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural
ANCAR-PE	- Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural de Pernambuco
ÁRIDAS	- Projeto de Estudos sobre Políticas e Programas de Desenvolvimento Sustentável no Nordeste Semiárido
ASCE	- American Society of Civil Engineers
ASU	- *Arab Socialist Union*
ATER	- Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	- Banco Central do Brasil
BASA	- Banco da Amazônia S.A.
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	- Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNDE	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	- Banco Nacional da Habitação
Burec	- *Bureau of Reclamation*, dos Estados Unidos
Cassa	- Cassa per il Mezzogiorno
CAR	- Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, do governo do estado da Bahia
CCMA	- Conselho Consultivo do Meio ambiente
CCPA	- Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, da Embrapa
CDE	- Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDS	- Conselho de Desenvolvimento Social
Cebrap	- Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, sediado em São Paulo- SP

CEE	- Comunidade Econômica Europeia
CEPA	- Comissão Estadual de Planejamento Agrícola
CEPA	- Comissão Estadual de Planejamento Agrícola
Cepal	- Comissão Econômica para a América Latina
CEPAs	- Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola
CEPLAN	- Consultoria Econômica e Planejamento, sediada em Recife- Pernambuco
CGEE	- Centro de Gestão de Estudos Estratégicos, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público- OSCIP, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação- MCTI
CGIAR	- C*onsultative Group on International Agricultural Research* (Conselho de Pesquisa Agrícola Internacional)
CHESF	- Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIAT	- Centro Internacional de Agricultura Tropical (*International Center for Tropical Agriculture)*
CIBRAZEM	- Companhia Brasileira de Armazenamento
CICEF	- Centro Internacional Celso Furtado de Políticas de Desenvolvimento
CIP	- Centro Internacional da Batata (*International Potato Center),* em Lima, no Peru
CIPE	- Comitê Interministerial para a Programação Econômica
CIRAD	- *Centre International de Coopération en Recherche Agronomique pour le Dévelopment*
CNPA	- Centro Nacional de Pesquisa do Algodão, da EMBRAPA
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPU	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COBAL	- Companhia Brasileira de Alimentos
Codevasf	- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Colone	- Companhia de Colonização do Nordeste, subsidiária da Sudene
COMIM	- Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno
CONAB	- Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPATSA	- Centro de Pesquisas do Trópico Semiárido, vinculado à Embrapa

CPF	- Comissão de Programação Financeira
CPRM	- Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CTA	- Centro Técnico Aeroespacial, de São José dos Campos- SP
CVSF	- Comissão do Vale do São Francisco
CYMMIT	- Centro Internacional de Melhoramento do Milho e do Trigo (*International Maize and Wheat Improvement Center)*, na cidade do México
DAA	- Departamento de Agricultura e Abastecimento da Sudene
DATAR	- Delegação para o Planejamento Territorial e Ação Regional (Délégation a L'Amenagement du Territoire et a L'Action Regionale)
DIN	- Departamento de Indústria e Comércio, da Sudene
Dirur	- Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, da Fundação IPEA
DNAEE	- Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
DNOCS	- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNOS	- Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DPAA	- Departamento de Política Agrícola e Agrária da Sudene
EAUFC	- Escola de Agronomia da Universidade Federal do Ceará
Eceplan	- Escritório Central de Planejamento e Controle, integrante da estrutura de planejamento do Minagri
EM	- Exposição de Motivos
Emater	- Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embraer	- Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.
Embrapa	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrater	- Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENAPI	- Ente Nazionale per l'Artigianato e le Piccole Industrie, do Sul da Itália
ESALQ	- Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo
ETENE	- Escritório Técnicos de Estudos Econômicos do Nordeste, do Banco do Nordeste do Brasil
FAO	- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization of the United Nations)*
FAS	- Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FBCN	- Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

FBCF	- Formação Bruta de Capital Fixo
FCO	- Fundo Constitucional de Financiamento do Centro- Oeste
FDNE	- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FEDER	- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, da Itália
FIDA	- Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (*United Nations' International Fund for Agricultural Development- IFAD*)
Fidam	- Fundo de Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
Finam	- Fundo de Investimentos da Amazônia
Finep	- Financiadora de Estudos e Projetos
Finor	- Fundo de Investimentos do Nordeste
Fiset	- Fundo de Investimentos Setoriais
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FORMEZ	- Centro di Formazione i Studi, do Sul da Itália
FSE	- Fundo Social Europeu
FUNCEME	- Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
Fundação Mobral	- Movimento Brasileiro de Alfabetização
FUNDAJ	- Fundação Joaquim Nabuco
FUNRES	- Fundo de Recuperação Econômica do estado do Espírito Santo
GAPA	- Grupo de Análise e Programação Agrícola do Departamento de Agricultura e Abastecimento- DAA da Sudene
GARPAD	- *General Authority for Reclamation Projects and Agricultural Development* (Autoridade Geral para Projetos de Recuperação e Desenvolvimento Agrícola) do Egito
GEACAP	- Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas
GECA	- Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional, vinculado ao IPLAN, da Fundação IPEA, integrante da SEPLAN- PR
GEIDA	- Grupo Executivo de Irrigação e Desenvolvimento Agrícola, ligado ao Ministério do Interior- Minter
Geres	- Grupo Executivo para Recuperação Econômica do estado do Espírito Santo
GEVJ	- Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe, ligado à Sudene

GISF - Grupo de Irrigação do São Francisco, ligado à Sudene

GIPM - Grupo Interdepartamental de Povoamento do Maranhão

GRPN - Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento do Polonordeste

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

I PND-NR - I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República

IAC - Instituto Agronômico de Campinas, vinculado à Secretaria de Agricultura do estado de São Paulo, sediado em Campinas- SP

IADP - *Intensive Agricultural Development Programmes* (Programas Intensivos de Desenvolvimento Agrícola) da Índia

IAJAT - Instituto Agronômico José Augusto Trindade

IARI - *Indian Agriculture Research Institute- IARI* (Instituto de Pesquisas Agrícolas da Índia)

IASM - - *Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno*

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibi - Ibi Engenharia Consultiva, sediada em Fortaleza- Ceará

IBRD - International Bank for Reconstruction and Development (Banco Mundial)

ICAR - *Indian Council of Agricultural Research* (Conselho Indiano de Pesquisa Agrícola), localizado em New Delhi, India

ICRISAT - Instituto Internacional de Pesquisa Agrícola para o Trópico Semiárido (*International Crops Research Institute for the Semiarid Tropics)*, em Hyderabad, Andhra Pradesh, Índia

IFOCS - Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

IFPRI - International Food Policy Research Institute

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (*Inter- American Institute for Cooperation on Agriculture)*

IITA - Instituto Internacional para a Agricutura Tropical (*International Institute of Tropical Agriculture*, em Ibadan, na Nigéria

ILCA - Centro Internacional de Pecuária para a África (*International Livestock Centre for Africa), em Addis Abeba, Etiópia*

ILPES - Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

ILRAD	- *International Laboratory for Research on Animal Diseases* (C*entro* Internacional de Pecuária para a África) no Kenia
IMI	- - *Istituto Mobiliare Italiano*, do Sul da Itália
INAE	- Fórum Nacional - Instituto Nacional de Altos Estudos
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	- Instituto de Pesquisas Espaciais, vinculado ao CNPq
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
INSUD	- - *Nuove Iniziative per il Sud*
IOCS	- Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLANCE	- Instituto de Planejamento do Ceará, subordinado à SEPLAN- CE
IRFIS	- *Istituto Regionale per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia*
IRRI	- Instituto Internacional de Pesquisas do Arroz (*International Rice Research Institute*, em Los Baños, nas Filipinas
IRYDA	- Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, da Espanha
ISPE	- Instituto de Estudos para o Planejamento Econômico
ISVEIMER	- - *Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale*
MALR	- Ministry of Agriculture and Land Reclamation (do Egito)
MAPA	- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (do Brasil)
MAPA	- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (da Espanha)
MARA	- Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (do Brasil)
MCTI	- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDU	- Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente
MFLA	- *Marginal Farmers and Labour Agricultural*
MGNREGA	- *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural Mahatma Gandhi)
MI	- Ministério da Integração Nacional
MIC	- Ministério da Indústria e do Comércio
Minagri	- Ministério da Agricultura
Minter	- Ministério do Interior

MIR - Ministério da Integração Regional

MMA - Ministério do Meio ambiente

MME - Ministério das Minas e Energia

MWR - Ministério de Recursos Hídricos (*Ministry of Water Resources*) (da Índia)

NITI - *National Institution for Transforming India* (Instituição que substituiu a Planning Commission, em 2015)

NSS - *National Sample Survey,* da Índia

NSSO - *National Sample Survey Organization,* da Índia

OEA - Organização dos Estados Americanos (*Organization of American States- OAS)*

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMM - Organização Meteorológica Mundial

ONGs - Organizações Não Governamentais

ORSTOM - Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer

PAC - Programa de Ação Concentrada (Programa concebido e executado pelo Minter)

PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste

PAPP/FUMAC - Fundo Municipal de Apoio Comunitário do PAPP

PAPP/PAC - Programa de Apoio Comunitário do PAPP

PAU - Punjab Agricultural University, localizada no estado do Punjab, Índia

PCAT - Projeto de Colonização do Alto Turi, instalado e administrado pela Sudene

PDLI - Programa de Desenvolvimento Local Integrado

PDRI - Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado

PEA - População Economicamente Ativa

PFPT - Programa de Frentes Produtivas de Trabalho

PIASS - Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento

PIB - Produto Interno Bruto

PIN - Programa de Integração Nacional

PIREP - Pilot Intensive Rural Employment Project

Plirhine - Plano de Aproveitamento Integrado dos Recursos Hídricos do Nordeste do Brasil

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNB - Produto Nacional Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*United Nations Development Program- UNDP)*

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente

Polamazônia - Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

Polocentro - Programa de Desenvolvimento dos Cerrados

Polonordeste - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PPM - Projeto de Povoamento do Maranhão

Profir - Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação

Prohidro - Programa de Recursos Hídricos do Nordeste

Proine - Programa de Irrigação do Nordeste

Projeto Sertanejo - Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste

Promovale - Programa de Valorização Rural do Baixo e Médio Jaguaribe, no Ceará

Proni - Programa Nacional de Irrigação

Prosemi - Programa de Desenvolvimento do Semiárido Nordestino, inciativa do Ministério da Integração Nacional

Proterra - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste

Provárzeas - Programa Nacional de Utilização Racional de Várzeas Irrigáveis

Rijkswaterstaat - Corresponde, em holandês, à Direção Geral de Obras Públicas e Gestão da Água

SAU - Superfície Agrícola Útil

SCET - Société Centrale Pour L'Équipement du Territoire International- SCET International

SDR - Secretaria de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional

SDRs - Superintendências de Desenvolvimento Regional

SEMA - Secretaria Especial de Meio ambiente, vinculada ao Ministério do Interior do Brasil

SFRI - Secretaria de Fundos e Incentivos Fiscais, do Ministério da Integração Nacional

SEMAM - Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio ambiente, subordinada ao MMA

SENIR - Secretaria Nacional de Irrigação, vinculada ao Ministério da Agricultura

SENIR	- Secretaria Nacional de Irrigação, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, a partir de 2011, e ao Ministério do Desenvolvimento Regional, em 2019
SEPLAN-CE	- Secretaria de Planejamento e Coordenação do Ceará
SEPLAN-PR	- Secretaria de Planejamento da Presidência da República
Sepre	- Secretaria Especial de Políticas Regionais
Serfhau	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESP	- Fundação do Serviço Especial de Saúde Pública
SFIRS	- *Società Finanziaria Industriale Rinascita Sardegna*
SIR	- Secretaria de Irrigação, ligada ao MARA
SPVEA	- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
Sudam	- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	- Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
Sudene	- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Sudesul	- Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
Suplan	- Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
TDE	- Técnico em Desenvolvimento Econômico
UFC	- Universidade Federal do Ceará
UFPE	- Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	- Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)*
Unicamp	- Universidade Estadual de Campinas, Campinas- SP
URCA-NE	- Coordenadoria Regional de Capacitação e de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste
USBR	- *United States Bureau of Reclamation*
WAPCOS	- *Water and Power Consultancy Services Limited*, da Índia, empresa vinculada ao Ministério de Recursos Hídricos (*Ministry of Water Resources*), ligada a recursos hídricos, irrigação e agricultura.

PREFÁCIO

Carlos Luiz de Miranda [1]

Inicialmente, quero agradecer a Otamar de Carvalho o honroso convite que me fez para prefaciar este seu livro *Desenvolvimento em Bases Regionais (Experiências com Políticas Públicas)*. Sua construção não constituiu surpresa para mim. Conheço bem o seu autor. Trabalhamos juntos durante quase dez anos na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene. Demos continuidade a vários assuntos aqui tratados em Brasília, ao longo do processo de concepção e desenvolvimento do Projeto Nacional de Planejamento Agrícola, implementado pelo Ministério da Agricultura, durante boa parte dos anos de 1970. Voltamos a nos encontrar nos anos de 1990, quando passei a trabalhar no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA, em Brasília. Nesse período, Otamar participou de vários trabalhos do IICA, sobre alguns dos temas ligados aos assuntos objeto do seu livro.

---

1 Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais. Especialista, concursado, em desenvolvimento e planejamento econômico da Sudene. Foi coordenador do Grupo de Análise e Planejamento Agrícola-GAPA, da Sudene. (1961-1972.) Foi criador e diretor-executivo da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional-CAR, empresa pública vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, responsável pela formulação e implementação de projetos de desenvolvimento regional, financiados pelo Banco Mundial, BID, FIDA e BNDES. (1972-1987.) Na função de responsável pela criação, instituição e coordenação, primeiro, no Nordeste, e, depois, no Brasil como um todo, do trabalho das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs, organizou, na esfera da Subsecretaria de Planejamento Agrícola-Suplan, do Ministério da Agricultura, o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola. (1987-2001.) Foi consultor do IICA, junto à sede do Instituto, em Costa Rica e, posteriormente, em sua Representação no Brasil, em Brasília-DF. Na qualidade de especialista em Desenvolvimento Rural Sustentável-DRS, do IICA, atuou na formulação, execução e gestão de políticas públicas, no Brasil e em vários países da América Latina. Nessa condição organizou 12 Fóruns Internacionais Anuais de DRS, em vários estados do Nordeste, contando com a presença de especialistas e conferencistas nacionais, latino-americanos e europeus. Na mesma condição foi responsável, na esfera do IICA, pelo planejamento e implementação de 15 Cursos de Formação de Gestores Públicos – para técnicos, dirigentes e lideranças. (2001-2018.) Nesse período, contribuiu para o diálogo permanente entre o IICA e importantes instituições responsáveis por iniciativas nos domínios do Desenvolvimento Rural Sustentável, no Brasil e em países da América Latina.

Participaram do *II Study Tour*, promovido pelo Ministério da Agricultura e pela FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação –, os seguintes profissionais: Eugênio Libreloto Stefanelo, Geraldo Barreto Soares, Humberto Manoel de Freitas, Otamar de Carvalho e Roberto Cano de Arruda. Uma boa equipe, que tirou bom proveito das experiências estudadas nos três primeiros meses de 1976.

O livro escrito por Otamar de Carvalho, somente agora concluído, foi construído, em parte, nos anos de 1976 a 1978. Ficou parado um bom tempo, por motivos diversos. Otamar só voltou ao que havia escrito naqueles três anos em 2018, assim agindo para não deixar perder o que de bom havia produzido nos idos dos anos de 1970. Viu e reviu o que havia estudado e anotado, para dispor da força que o animou em mais três anos de trabalho, para completar o que vira, sintetizara e sistematizara em relação às reuniões de trabalho e visitas de campo, nos países objeto do *II Study Tour*: Egito, Índia, Itália, Espanha, Holanda e Bélgica, tendo sempre o Brasil como contraponto. Para concluir o livro, Otamar de Carvalho compulsou uma extensa bibliografia sobre os assuntos aqui abordados, em matéria de Desenvolvimento Institucional; Planejamento e Execução de Programas de Desenvolvimento Agrícola; Desenvolvimento Rural Integrado; Desenvolvimento Regional; Recuperação de Terras; e Instrumentos de Política Econômica. Em relação a todos esses temas, aparece com destaque a Sudene, entidade aqui valorizada como instituição de planejamento e desenvolvimento regional, com atuação no Nordeste do Brasil, e também como patrocinadora da *Viagem de Estudos* tratada neste livro.

A abrangência do livro se refere ao conteúdo dos temas desenvolvidos segundo abordagens e conceitos complementares. É assim que são focalizados espaço, território e setores em relação à dinâmica das políticas públicas de desenvolvimento regional. Como destaca o autor, o conteúdo das abordagens trabalhadas apresenta um duplo sentido para a temática do Desenvolvimento Regional, assinalado em várias partes do livro: *Lato* e *Stricto Sensu*. Refere-se o primeiro ao *Desenvolvimento em Bases Regionais* concebido e total ou parcialmente implementado por instituições de desenvolvimento regional, como a Sudene, no Nordeste do Brasil, e a *Cassa per il Mezzogiorno*, no Sul da Itália. Corresponde o segundo sentido, tal como é aqui tratado,

ao desenvolvimento setorial ou multissetorial, concebido e praticado em espaços previamente determinados.

As lições e contribuições aportadas são de grande relevância. Com efeito, o papel desempenhado pelo Sistema de Planejamento Federal do Brasil para o Desenvolvimento Regional caracterizou-se por esforços do governo federal em privilegiar a execução de suas ações, abrangendo estados, municípios e organizações internacionais. O desenvolvimento e o aperfeiçoamento das políticas públicas globais e regionais se tornaram, assim, possíveis pelas concepções e metodologias de enfrentamento da pobreza rural no campo. As novas concepções de Desenvolvimento Regional no Brasil estiveram, neste sentido, sempre associadas aos esforços governamentais, de caráter regional, destinados a garantir a promoção e efetivação do desenvolvimento local e sustentável das populações de várias porções do território brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos iniciais são dirigidos às pessoas que, funcionalmente ou não, foram responsáveis pela minha participação no *II Study Tour*, patrocinado pelo Ministério da Agricultura, Ministério do Interior, Sudene e pela FAO, sob os auspícios do *Projeto FAO/BRA/71/533* (Projeto de Planejamento Agrícola FAO/Ministério da Agricultura), assim como às que de uma forma ou de outra me ajudaram, quer no transcorrer do *II Study Tour*, quer na preparação deste livro.

Sou grato a *Carlos Luiz de Miranda*, pelo que fez a respeito da criação e funcionamento das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs, a partir dos trabalhos do Grupo de Análise e Programação Agrícola-GAPA, do Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, da Sudene, e pelo permanente apoio aos que integraram aquele Grupo: *César Garcia, Francisco Sá Jr., José de Castro Moreira Filho, Geraldo Medeiros de Aguiar, Hermes Aguiar Filho, Maria Emiliana Ribeiro e José Manoel Baltar da Rocha*. Também lhe sou grato por ter aceitado escrever o *Prefácio* deste livro. Nessa mesma linha agradeço, com particular ênfase, ao amigo *Luciano Albino Barbosa* (professor da UEPB), por ter concordado em escrever um *Posfácio* para esta obra, que representa uma espécie de *Prestação de Contas* do que fiz e continuo fazendo sobre as matérias aqui tratadas. E assim procedo porque foi este o sentido do que me disse o amigo e colega de doutorado na Unicamp, *Cláudio Antonio Gonçalves Egler*, geógrafo e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ. Cláudio Egler também me fez outras importantes sugestões, muitas delas bem acolhidas, por sua oportunidade. Agradeço também ao amigo *Fernando Cézar de Macedo Mota*, professor da Unicamp, pela leitura, comentários e estímulo ao meu trabalho. Agradeço mais uma vez ao amigo Carlos Antonio Brandão, professor do IPPUR-UFRJ, por sua amizade e generosidade de escrever a primeira Orelha deste livro. Sou grato também a *Jéfferson Ricardo Lima,* da EDUEPB, pela paciência e bom trabalho de editoração e design gráfico por ele realizado.

Na linha de continuidade aos trabalhos de planejamento agrícola realizados pela Sudene, a partir do Ministério da Agricultura, externo meus agradecimentos a *Manuel Figueroa,* Diretor Internacional

do Projeto FAO/BRA/71/553; e a *Raul Octávio Amaral do Valle,* Diretor Nacional do mesmo Projeto e Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Agricultura, por terem me convidado a participar do *II Study Tour*.

Expresso também minha profunda gratidão ao (então) Ministro do Interior, *Maurício Rangel Reis,* e ao Secretário-Geral do mesmo Ministério, *Dilson Santana de Queiroz,* pela compreensão especial que tiveram comigo – nos idos de 1976 – permitindo e autorizando a minha saída do Brasil por período não apenas longo (como foi o do *II Study Tour*), como correspondente a momento de intensa atividade no Ministério do Interior.

Agradeço, nessa mesma linha, a *Paulo Rodrigues da Silva, Murilo Mota Filho, Alfredo Gastal, Carlos Alberto de Oliveira, Sílvia Mattos Arruda, Rubem Queiroz Cobra*, *Carlos Dolabella*, *Amaury de Castro e Silva* e aos Técnicos em Pesquisa e Planejamento *Ricardo Pires, Ivany Câmara Neiva, Maria de Lourdes Costa Miranda, Rawlinson Nunes Mourão, Leonir Seixas, Hidely Grazzi, Cesar Junqueira, Mario Alves Seixas, Mario Assis Menezes, Marisa Resende Falci, Eduardo Veloso* e *Joãozito Brito Macedo* – companheiros de equipe – pela correta condução dos trabalhos na Secretaria de Planejamento e Operações do Ministério do Interior, durante o período do *II Study Tour*. Sou grato ainda a *Alcindo Rufino de Araújo* e *Tânia Bacelar de Araújo,* técnicos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene, que se encontravam realizando programa de treinamento na França, em Paris, pelo apoio que me deram naquela cidade, possibilitando-me obter uma visão mais compreensiva das relações econômicas e sociais de alguns países desenvolvidos da Europa com os países europeus menos desenvolvidos que visitei.

Assinalo com alegria a importante colaboração de *Jean-Pierre Bariou*, perito das Nações Unidas em planejamento regional – já tendo àquela época (meados dos anos de 1970) cumprido duas Missões sobre o assunto junto à Sudene –, amigo e atento companheiro de estudos sobre essa mesma matéria, durante mais de três anos, pelo aporte de contribuições e estímulo permanente. Na mesma linha, agradeço a colaboração de *Christian Charlet, Chargés de Mission de la Délégation a L'Aménagement du Territoire et a L'Action Regionale-DATAR*, órgão vinculado ao Ministério do Interior da França, e Conselheiro da *Secretarie d'Etat à l'Interieur* – pelas produtivas conversas que tivemos (em anos

do segundo quartil da década de 1970), quando de sua Missão, junto a Sudene e ao Ministério do Interior, em Recife e em Brasília.

Agradeço a *Alberto R. Fioravanti* e *Alejandro Plon Kumel*, ambos peritos da FAO, em Roma, pela adequada orientação que souberam oferecer, durante toda a Viagem, aos integrantes do *II Study Tour*, composto pelos seguintes profissionais: *Roberto Cano de Arruda* (Chefe de Gabinete do Secretário de Agricultura do Estado de São Paulo), *Geraldo Soares Barreto* (Secretário de Agricultura do Estado de Sergipe), *Humberto Manoel de Freitas* (Secretário de Agricultura do Estado da Paraíba) e *Eugênio Libreloto Stefanelo* (Secretário-Adjunto da Secretaria de Agricultura do Estado do Paraná). Estendo meus agradecimentos a *Israel Quirino do Nascimento* e *Luzinete da Cunha Leal,* pela colaboração que me prestaram, realizando, o primeiro, os trabalhos de desenho e cartografia aqui apresentados, e a segunda os trabalhos de datilografia dos Anexos 1 e 2, que constam deste documento, digitalizados por mim, posteriormente. Agradeço também a todos os *160 profissionais* com quem mantive contato durante o *II Study Tour*, especificados, por país, no Anexo 3.

A colaboração de minha esposa, *Ana Maria Matos Carvalho*, também foi especial. Tornou-se particularmente importante em virtude de ela ter me acompanhado durante toda a Viagem, vivendo assim vários dos momentos relevantes do *II Study Tour*. Meus agradecimentos a ela serão sempre insuficientes, por me estimular a fazer o que sempre fiz ao longo de minha vida de intensa dedicação ao trabalho. Um mínimo de compensação que talvez eu lhe tenha dado corresponde ao *finca-pé* que tive de fazer para só aceitar integrar a equipe do *II Study Tour* se eu pudesse levá-la comigo – às minhas custas, é claro. Em adição, quero também registrar minha gratidão para com minha sogra, *Ruth Carneiro Leão Mattos,* com quem deixamos, sempre bem cuidados, nossos dois jovens filhos, *André Felipe Matos de Carvalho* e *Alexandre Matos de Carvalho,* durante mais de dois meses. Foi esse apoio que nos permitiu viajar sem preocupação para todos os lugares aqui referidos.

Durante o processo de complementação e de passagem de partes do *borrador* deste livro – parcialmente escrito dos anos de 1976 a 1978 – para o texto atual (escrito entre 2018 e 2021) conversei bastante, e sempre que necessário, com *Margarida Maria Carneiro Leão Mattos*, geógrafa, Mestre e Doutora em geografia pela UFRJ, amiga e colaboradora, de muito tempo, com quem já realizei vários trabalhos. Nessas conversas pude tirar dúvidas e refazer trilhas do percurso aqui

realizado. Sou grato à sua sempre positiva contribuição. Também sou grato ao amigo *Jorge Fernando de Santana*, antigo colega da Sudene, pelas sugestões feitas em relação a várias questões ligadas ao desenvolvimento regional, referido ao Nordeste do Brasil e à Sudene. Também foram oportunas as efetuadas a partir de um borrador final do presente texto. Devo dizer que acatei boa parte dessas suas sugestões, após várias conversas, por telefone ou via *WhatsApp*.

Sou muito agradecido ao amigo *Erasmo José de Almeida*, presidente da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-Codevasf, por ter me liberado para fazer o Doutorado na Unicamp, no começo de 1980. Permitiu também que eu fosse colocado à disposição, em 1985, do Instituto de Planejamento-IPLAN, da Fundação IPEA, para exercer o cargo de Coordenador de Planejamento Regional do IPLAN. E pelo que fez para viabilizar minha segunda viagem à Índia, acontecida no período de 25/11/1988 a 15/12/1988.

Agradeço ao companheiro de vários estudos sobre recursos hídricos e manejo controlado dos recursos naturais, *Gertjan B. Beekman* (engenheiro e consultor do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA), pelas proveitosas conversas que mantivemos sobre esses assuntos. Também sou grato a *Pedro Lincoln Carneiro Leão Mattos* (Professor Titular da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE), *Antônio Guedes Rangel Jr.* (Professor Titular e ex-Reitor da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB) e a *Cidoval Morais de Sousa* (Professor da UEPB e atual Diretor da EDUEPB), pelas sugestões que me ofereceram sobre a elaboração do Capítulo 8. Nenhum deles, nem os demais amigos e companheiros de trabalho aqui referidos têm responsabilidade por eu adotar ou não as sugestões que me fizeram a respeito do que aqui vai escrito. Devo dizer, porém, que o apoio dos professores Cidoval Morais de Sousa e Antônio Guedes Rangel Jr. foram fundamentais para a publicação deste livro. Ser-lhes-ei sempre agradecido.

1. INTRODUÇÃO

> [O desenvolvimento em bases regionais é importante, especialmente quando se considera o regionalismo como algo mais do que um tema acadêmico.] O significado do regionalismo como chave para o equilíbrio [do desenvolvimento] se reflete em uma extraordinária gama de situações, como o conflito entre nacionalismo e internacionalismo, entre interesses locais ou regionais e federalismo, como o desequilíbrio entre a vida agrária e urbana, entre a agricultura e a indústria, entre singularidade e socialização no tocante a tendências governamentais, entre civilização de forças padronizadoras e um mundo de qualidade, construído por homens e máquinas. A importância do regionalismo como técnica de descentralização e redistribuição reflete-se em uma gama igualmente ampla de exemplos. Alguns deles são básicos para a descentralização e redistribuição da população, da indústria, da riqueza e do capital, da cultura, da patologia social e da grandeza, da complexidade e da tecnologia em geral. Em todos esses aspectos do regionalismo, é importante notar que, seja na explicação histórica da sociedade, no sentido mais amplo da economia, seja no sentido mais especializado da técnica, o regionalismo não assume nenhuma força ou panaceia exclusiva, abrangente ou única; ao contrário, como um instrumento abrangente, pressupõe aproximação e direção na soma total das realizações das quais o instrumento faz parte. (ODUM & MOORE, 1966: 5.) [1]

Teria eu que dispor de uma *pele específica* para revisitar um texto, cujo borrador comecei a escrever, formalmente, há 45 anos? Naquele ano de 1976 talvez eu fosse chamado por alguns outros integrantes do serviço público brasileiro de tecnocrata ou tecnoburocrata, ainda que bem-intencionado, ou como um razoável formulador de políticas públicas. Acredito que sim, porque fiz por onde para progredir, teórica e empiricamente, como profissional capaz de refletir criticamente sobre a realidade que continuo a estudar. Tive

[1] ODUM, Howard W. & MOORE, Harry Estill. **American regionalism;** a cultural-historical approach to national integration. Gloucester, Massachusetts: Peter Smith, 1966. 693 p. (Copyright, 1938 by Holt, Rinehart and Winston, Inc.; Copyright © 1966 by Anna K. Odum and Harry Estill Moore.) (Original edition: 1938, reprinted in 1966, by permission of Holt, Rinehart and Winston, Inc.)

discernimento suficiente para deixar o trabalho de Secretário de Agricultura do meu estado, o Ceará, e me submeter às exigências de um *Doutorado em Economia*, pela Unicamp (Universidade Estadual de Campinas, em São Paulo-SP). (A experiência na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Ceará, entretanto, me foi muito útil durante o Doutorado. A partir daí, passei a pensar melhor sobre o funcionamento do Estado no contexto da Sociedade Civil de uma economia fragilizada pelas secas, compreendendo com mais clareza a evolução do capitalismo periférico.) Ao atender às exigências de tal natureza acredito ter ganho espaço para não rejeitar o que escrevi lá atrás e hoje (re)visito.

Mas tem mais. Para rever o que vi e fiz naquele pastoreio de ideias, vali-me da percepção construída com o apoio dos sólidos ensinamentos teoricamente adquiridos no *Curso de Técnico em Desenvolvimento Econômico-TDE*, propiciado aos que se candidatavam a fazer parte do corpo técnico da Sudene, como era praxe naquele comecinho de grandes esperanças dos anos de 1960. Estou certo de que devo significativa parte da *visão de mundo* de que hoje disponho à teoria e à boa prática apreendidas no dia a dia das atividades de estudo, pesquisa e planejamento focalizadas na busca de alternativas para o desenvolvimento do Nordeste, que tive a oportunidade de realizar, com o suporte daquela instituição. Ademais, eram práticas estruturadas segundo a inspirada transmissão de *Celso Furtado*, bastião seguro de todos os jovens profissionais da *Sudene Originária*, como eu continuo denominando a Sudene daqueles difíceis, mas valorosos, dias de positivo progresso técnico e garantido crescimento intelectual, que ali se obtinha, se, para tanto, houvesse o necessário desejo.

Participar de um *Study Tour* (Viagem de Estudos) a países de três continentes, conhecendo trabalhos práticos e teóricos em áreas de interesse profissional e pessoal, constituiu oportunidade rara e gratificante. Além dos conhecimentos adquiridos em decorrência do que vi e do que estudei a respeito de cada um dos países aqui examinados, sobressaiu a experiência obtida a partir dos contatos realizados com pessoas, de diferentes níveis (técnicos, profissionais e culturais), pertencentes a sociedades bem diversas.

Que atitude deve tomar a pessoa que tem acesso a tamanhas possibilidades? Isso depende naturalmente da postura individual de cada um e dos seus objetivos de vida. Ao me oferecerem aquela oportunidade, considerei-a desde o início como um processo pouco usual de aperfeiçoamento profissional e cultural. Considerando

as circunstâncias particulares do meu trabalho – tanto na Sudene como no Ministério do Interior –, caracterizadas por intenso e regular esforço, que me levavam, com bastante frequência, a usar grande parte de minhas horas de lazer para alargar um pouco mais a colaboração profissional que eu tinha a obrigação de prestar, dei início à preparação de um texto que deveria ser sintético. Fui verificando, aos poucos, que os conhecimentos adquiridos em função dos problemas que eu vira e procurara viver durante o *II Study Tour*, embora não sistematizados, particularmente em termos das soluções adotadas ou passíveis de adoção no quadro dos países visitados, poderiam ser úteis, no futuro, a outros profissionais.

O reconhecimento que eu considerava devido a todos os que – direta ou indiretamente – me apoiaram em relação àquela Viagem, constituiu motivo forte o suficiente para que eu me atribuísse a tarefa desincumbida com a elaboração do que aqui vai escrito. Foi por isso que resolvi escrever um texto detalhado, que correspondesse, em termos, ao que acabou transformado neste livro. Dito texto representava, no meu entender, contribuição adicional ao amplo e complexo domínio do planejamento e execução de programas de desenvolvimento, notadamente do que se fizesse ou pudesse ser feito em *bases regionais*. De fato, eu constatara que todas as atividades vistas e estudadas durante a Viagem tinham um *corte territorial* bem visível, dadas as especificidades regionais ou sub-regionais que caracterizavam suas estruturações e implementações.

Parte do texto básico do presente livro foi escrito ao longo dos anos de 1976 a 1978. Mas não o concluí naquele período. Alguns dos capítulos aqui presentes foram apenas esboçados. É bem verdade que daquele esforço resultou, primeiro, a produção de um livro sobre as experiências de desenvolvimento regional levadas a efeito pela *Cassa per il Mezzogiorno,* no Sul da Itália, e pela *Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene,* no Nordeste do Brasil, publicado no início de 1979. [2] Vez por outra eu lia (ou olhava) um pouco a outra parte do que havia escrito naqueles três anos, sobre os outros temas objeto do *II Study Tour*, tentando dar-lhes uma forma final. Mas os trabalhos do meu ofício no Ministério do Interior e nos que me envolvi depois de 1979 acabavam sempre por me tomar o tempo que eu podia

[2] **Desenvolvimento regional, um problema político**, publicado pela Editora Campus, em 1979. A 2ª edição deste livro foi publicada 35 anos depois, em 2014, pela Editora da Universidade Estadual da Paraíba-EDUEPB.

dedicar à conclusão daquele novo livro. Em determinado momento do ano de 2018, porém, aquele desejo mais antigo corporificou-se em desejo efetivo. Foi então que resolvi enfrentar e, tanto quanto possível, solucionar as dúvidas que me acudiam à memória. Com essa decisão, pretendi oferecer aos que trabalham nas áreas aqui tratadas e nas que lhes são correlatas – mas não tiveram uma oportunidade como aquela com que fui distinguido – um conjunto de informações, tanto quanto possível sistematizadas, sobre minhas experiências de trabalho, estruturadas a partir dos esforços que realizei e do que vivi durante o *II Study Tour*, assim como os desenvolvidos em outras Viagens de Estudo. Em uma delas, realizada aos Estados Unidos, no período de 05/06/1987 a 20/06/1987, sob os auspícios do *United States Bureau of Reclamation-Burec*, procurei verificar como eram resolvidos naquele País os problemas de gerenciamento de áreas irrigadas; e observar os problemas de comercialização e agroindústria, cruciais para o sucesso dos empreendimentos de irrigação em curso no Nordeste, tanto em áreas públicas como privadas. Em uma segunda viagem à Índia, que fiz no período de 25/11/1988 a 15/12/1988, com o apoio dos governos do Brasil e da Índia, que caracterizo como muito proveitosa, pude conhecer alguns dos elementos basilares da experiência indiana em matéria de irrigação, estudando os *Projetos de Irrigação* desenvolvidos nos estados de Haryana, Punjab, Rajastão, Maharashtra e Andhra Pradesh. O conhecimento dessa experiencia foi ampliado, em boa medida, pelo apoio então recebido da *Water and Power Consultancy Services Limited-WAPCOS*, empresa vinculada ao Ministério de Recursos Hídricos (*Ministry of Water Resources*) da Índia, que atuava nas áreas de recursos hídricos, irrigação e agricultura naquele País.[3]

---

[3] A WAPCOS é uma empresa pública indiana, criada em 1956. Presta Consultoria nos setores de Água, Energia e Infraestrutura, Excelência em Engenharia, Força de Trabalho Excepcional e Abordagem Centrada no Cliente. Tem forte presença global, nessas áreas, possibilitando-lhe a entrega de Projetos consistentes aos seus clientes. Sua experiência também lhe permite realizar projetos de Consultoria de qualquer escala e complexidade nos setores de sua operação. Seu portfólio de projetos é expressivo e diversificado por natureza. Atua em 47 países, assim distribuídos: África (27), Ásia (17), Oriente Médio (1) e Oceania (2). A WAPCOS está registrada em várias agências internacionais de financiamento, como as seguintes: World Bank (Banco Mundial), Asian Development Bank (Banco Asiático de Desenvolvimento), Japan Bank for International Cooperation (Banco Japonês de Cooperação Internacional), United Nations Office for Project Services (Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos), French Development Agency (Agência Francesa de Desenvolvimento) e German Development Bank (Banco Alemão de Desenvolvimento). (Cf. http://www.wapcos.gov.in/overview.aspx.) (Access 14. Jan. 2020.)

À opção de retomar o que eu escrevera nos anos de 1976 a 1978, distante da ideia de querer discutir soluções inéditas, levou-me a agregar, aos conhecimentos já disponíveis, minha experiência profissional, incluindo novas e variadas leituras sobre os temas aqui abordados. Embora pessoal, em sua forma, essa possível colaboração continha a participação de muitos outros profissionais, pois além do que vi e anotei, baseei-me, na medida de minhas possibilidades de tempo e de apreensão, em inúmeros trabalhos técnicos e científicos sobre várias facetas da realidade socioeconômica e ambiental do Brasil e dos países visitados. Neste sentido, a ampliação do conhecimento, com base na experiência de terceiros, constitui procedimento, a meu ver, bastante positivo, além das facilidades proporcionadas em matéria de aceleração da sua velocidade.

Antes de iniciar a análise dos trabalhos realizados no decorrer do *II Study Tour*, entendi por oportuno preparar um quadro de referência a respeito de cada um dos países estudados, como contexto para o Programa que a FAO realizou no Brasil, ao longo dos anos de 1970, com o *Ministério da Agricultura* e outras importantes instituições, como o *Ministério do Interior*, as Superintendências de Desenvolvimento Regional: *Sudam* (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia); *Sudene* (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste); *Sudeco* (Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste); e *Sudesul* (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul); e o *Ministério do Planejamento*. Ao mesmo tempo, considerei conveniente traçar os limites mais importantes do Programa cumprido durante a Viagem, expressos em termos mais funcionais do que de descrição detalhada das atividades realizadas. Para evitar a menção constante de todos os passos realizados no período do *II Study Tour* (20 de janeiro a 27 de março de 1976), preparei o Anexo 1, do qual constam todas as atividades, assim como as pessoas envolvidas em cada uma delas, em todos os países visitados, dia após dia.

O *II Study Tour* constou de visitas, bem programadas, cobrindo aspectos teóricos e práticos do planejamento e execução de Programas de Planejamento Agrícola, Desenvolvimento Rural Integrado, Desenvolvimento Regional, Recuperação de Terras (*Land Reclamation*) e Instrumentos de Política Econômica, aos seguintes países: *Egito, Índia, Itália, Espanha, Holanda* e *Bélgica*. Dada sua importância, adotei sempre o Brasil como contraponto. Além desses países, visitei ainda, em caráter complementar, os seguintes países: Irã, Alemanha, Inglaterra, França e Portugal. Não me foi possível, nesses últimos,

examinar aspectos relacionados aos propósitos básicos do *II Study Tour* promovido pela FAO.

O acesso preciso a informações técnicas sobre programas em curso em um país estrangeiro, por melhor boa vontade que se tenha, é difícil. Na situação em que me coloquei, a grande referência que eu podia assinalar, estava relacionada a estudos prévios – referidos ou não aos países objeto do Estudo – e às orientações dos profissionais da FAO que nos orientaram durante a viagem. Numa comparação grosseira, busquei adotar, em relação aos países do segundo grupo (visitados por minha conta), os mesmos procedimentos que já utilizara para conhecer certas áreas do interior do Brasil, selecionando um ou dois aspectos de interesse e neles concentrando minha atenção. Sei que os resultados, nem de longe se assemelham aos obtidos nas visitas oficiais, mas ainda assim me foram úteis. Nessa segunda categoria de visitas, conferi mais atenção ao exame de fatos ligados ao fenômeno urbano, e para suprir a falta de apoio oficial, tomei por base a minha experiência e alguns contatos pessoais. Essa minha preocupação não deve causar estranheza, pois esse tema fazia parte das atividades que estavam sob a minha responsabilidade no Ministério do Interior. Mesmo nas visitas realizadas aos países do primeiro grupo, eu me preocupara com tais aspectos, em virtude da relevância que assumiam, em países como a Índia e o Egito, as migrações campo-cidade, facilmente constatáveis pelo simples exame dos contingentes de desempregados encontrados nas cidades e capitais. Essas visões, ainda que simplificadas, ao que tudo indica, forneceram elementos de convicção bastante razoáveis, a respeito dos problemas comuns aos países subdesenvolvidos.

Acredito estar claro que os assuntos aqui tratados estão referidos a experiências de desenvolvimento, concebidas tanto do ponto de vista global, como setorial, regional e sub-regional. Mas vale a pena salientar que a *dimensão regional* integra e/ou permeia as concepções estratégicas, o planejamento e a implementação das ações sobre todos os temas trabalhados. É por isso que todas aquelas iniciativas se desdobram em experiências de desenvolvimento regional *lato sensu* e experiências de desenvolvimento regional *stricto sensu*.[4] São do primeiro tipo as experiências de desenvolvimento regional conduzidas pela *Cassa per il Mezzogiorno*, no Sul da Itália, e pela Sudene, no

[4] As expressões *lato sensu* e *stricto sensu* aqui utilizadas correspondem tão somente a *em sentido amplo* e *em sentido estrito*, respectivamente.

Nordeste do Brasil. No segundo tipo estão incluídas as experiências conduzidas no Egito, Índia, Espanha, Holanda (e, novamente, no Brasil) – no caso das iniciativas relacionadas a temas como *Recuperação de Terras* e *Desenvolvimento Rural Integrado*.

Considero as experiências de desenvolvimento regional *lato sensu* como as concebidas, planejadas e postas em prática sob a coordenação da *Cassa per il Mezzogiorno* e/ou da *Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste*, envolvendo iniciativas caracterizadamente macrorregionais, como são as que integraram (ou integram) *Planos de Desenvolvimento Regional*. A Cassa per il Mezzogiorno pautou suas ações por documentos como o *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno,* elaborado, até 1971, sob a responsabilidade do Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, conforme exame efetuado no item 5.2.2.5 do Capítulo 5, adiante. Os Planos dessa mesma natureza elaborados pela Sudene referiam-se aos *Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social*, tal como tratado também no Capítulo 5, a partir do item 5.3.2.4. Já as experiências de desenvolvimento regiona*l stricto sensu* também podiam derivar-se dos *Planos de Desenvolvimento Regional* elaborados pela Cassa e/ou pela Sudene ou serem constituídas por *Programas de Desenvolvimento Setorial* ou *Multissetorial*, como os de *Recuperação de Terras* e *Desenvolvimento Rural Integrado*, levados a cabo nos demais países aqui estudados. Ambas as *experiências de desenvolvimento regional* (*Lato e Stricto Sensu)* conformam a ampla categoria do *Desenvolvimento em Bases Regionais*.

As observações colhidas, examinadas e analisadas, no entanto, são aqui trabalhadas no sentido de oferecer ao pessoal técnico das instituições ligadas aos objetivos da *Viagem de Estudo*, assim como aos estudantes e profissionais de desenvolvimento, tanto global, como setorial e regional, elementos como os seguintes:

i. as grandes linhas das políticas de desenvolvimento em curso, nos países visitados oficialmente;
ii. os pontos de contato entre essas políticas e a política brasileira de desenvolvimento, de forma global, regional ou setorial;
iii. as experiências levadas a cabo naqueles países que pudessem ser de interesse para o Brasil; e
iv. a execução de programas de desenvolvimento agrícola e rural em cenários em que os quadros climáticos se aproximassem de situações como as prevalecentes no Brasil.

Sempre que conveniente e oportuno, do meu ponto de vista, naturalmente, apresento sugestões sobre possíveis formas de relacionamento técnico entre instituições brasileiras e suas homólogas nos países estudados.

O Grupo de brasileiros que participou do *II Study Tour* promovido pela FAO, foi integrado pelos seguintes profissionais:

1. *Eugênio Libreloto Stefanelo,* Diretor do Instituto de Economia Agrícola da Secretaria de Agricultura do Estado do Paraná;
2. *Geraldo Barreto Soares,* Secretário de Agricultura do Estado de Sergipe;
3. *Humberto Manoel de Freitas,* Secretário de Agricultura do Estado da Paraíba;
4. *Otamar de Carvalho,* Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior; e
5. *Roberto Cano de Arruda,* Chefe de Gabinete do Secretário de Agricultura do Estado de São Paulo.

Na elaboração deste livro vali-me sobremaneira de minhas *Notas de Viagem*. Cultivo este hábito desde 1962. Assim, o que vai aqui descrito, como resultado do que vi nos países visitados devo, em boa medida, ao que pude registrar e desdobrar a partir daquelas Notas, das quais constavam descrições, discussões em grupo, reflexões e leituras que eu fizera no tocante aos locais assinalados no Cartograma 2.1 (Países Visitados Durante a Viagem) do Capítulo 2, apresentados em detalhe no Anexo 1. Esse procedimento me ajudou a captar específicas particularidades sobre o que vi e estudei, antes, durante e depois da realização do *II Study Tour*. Traz-me também à lembrança, ainda hoje, episódios importantes.

Saliento que boa parte dos capítulos deste livro envolve uma breve descrição dos temas referentes às características geográficas, aos sistemas de planejamento e à explicitação das diferentes regiões daqueles países. Isso foi feito como forma de pôr em relevo as dificuldades e/ou as facilidades institucionais de conceber, estruturar e comparar, sempre que necessário e possível, as diferentes iniciativas de planejamento estudadas com as postas em prática no Brasil. Isso foi possível porque me esforcei para bem aproveitar os resultados das conversas e anotações produzidas a partir dos contatos com os *160 profissionais dos países visitados* (entre autoridades, gestores, especialistas e técnicos), assim agrupados, por país: Itália *(28),* Egito *(15),* Índia *(70)*, Espanha *(21),* Holanda *(15) e* Bélgica *(11)*. (Vide Anexo 2.) O

maior número de participantes na Índia é, em parte, explicado pelo fato de termos passado mais tempo ali do que nos outros países.

Além do Prefácio, dos Agradecimentos, das Referências Bibliográficas, das Notas sobre o Autor e de quatro Anexos – integrados por informações relacionadas (i) à execução do Programa de Trabalho do *II Study* Tour; (ii) à Relação dos Técnicos Contatados durante a Viagem; (iii) à Especificação dos Indicadores da Situação Socioeconômica dos Países Visitados e do Brasil; e (iv) a Estudos sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR – o livro está estruturado em oito Capítulos, referidos a seguir.

O Capítulo 1 corresponde a esta *Introdução*. Faz-se aqui a exposição aproximada das temáticas tratadas ao longo do texto, contendo as razões que me levaram a escrever este ensaio sobre o *Desenvolvimento em Bases Regionais (Experiências com Políticas Públicas*).

No Capítulo 2 são descritas e discutidas as *Bases Regionais do Sistema de Planejamento Agrícola do Brasil*, concebido e posto em prática a partir da experiência levada a cabo pela Sudene no Nordeste. Por sua relevância, essa experiência foi tornada nacional, a partir de sua adoção pelo Ministério da Agricultura, assistido pela FAO e apoiado pelo Ministério do Interior. Graças a esse apoio, o aludido Sistema foi replicado nas áreas de atuação das outras três Superintendências de Desenvolvimento Regional-SDRs (Sudam, Sudeco e Sudesul). Para tanto, concorreu favoravelmente a participação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O estudo das experiências estrangeiras aqui apresentadas e discutidas contribuiu de forma positiva para aprofundar o tratamento no Brasil de questões teóricas e práticas, em matéria de planejamento regional, planejamento agrícola e desenvolvimento rural integrado.

No Capítulo 3 são tratadas questões relacionadas a *Experiências Internacionais de Planejamento Agrícola*. Abordam-se neste sentido o que faziam países como Egito e Índia. As atividades ali realizadas, neste sentido, são desenvolvidas a partir da apresentação e discussão de informações sobre a geografia e os processos de planejamento global e de planejamento agrícola. Os planos de desenvolvimento ali realizados são de vigência quinquenal. Na Índia, os Planos Quinquenais são desdobrados em Planos Anuais. Essa prática, iniciada em 1947, ano da Independência do País do domínio britânico, foi modificada em 1° de janeiro de 2015. Nesse ano, a *Planning Commission* (Comissão

de Planejamento) foi substituída pela NITI (*National Institution for Transforming India*), como se trata no Capítulo 8, item 8.2.2.

No Capítulo 4 são enfatizadas características regionais de *Programas e Projetos Internacionais de Recuperação de Terras*, tal como praticados no Egito, Espanha e Holanda. A recuperação de terras (ou *land reclamation*, como é conhecida na língua inglesa) refere-se a processo segundo o qual superfícies terrestres degradadas – localizadas em áreas desérticas, áridas, semiáridas, encharcadas ou cobertas por água do mar – são transformadas em áreas utilizáveis, no sentido de poderem ser exploradas no desenvolvimento de atividades agrícolas (especialmente irrigadas, no caso de terras desérticas, áridas e semiáridas), na construção de habitações e/ou no lazer das populações. As áreas assim caracterizadas passaram a ser objeto de estratégias, políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento, em boa medida, a partir das experiências de *land reclamation* postas em prática no Oeste dos Estados Unidos. Como se aborda no Capítulo 4, o Brasil já realizou experiências positivas a esse respeito no estado de São Paulo e no Baixo São Francisco, em terras dos estados de Alagoas e Sergipe.

No Capítulo 5 – *Pensando o Desenvolvimento em Bases Regionais* – são examinados temas e experiências que, em boa medida, dão sustentação ao título deste ensaio. Examinam-se ali as Raízes do (meu) Aprendizado nas matérias aqui tratadas, na grande Escola da Sudene e do Ministério do Interior. Esse exame lastreia a discussão das experiências postas em prática pela Cassa per il Mezzogiorno e pela Sudene. Esclareço que uma parte desse capítulo já fora objeto do livro *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*, que publiquei em 1979.

No Capítulo 6 são trabalhadas *Especificidades Regionais de Programas Internacionais de Desenvolvimento Rural Integrado*. Toma-se por base o que foi feito na Índia e no Brasil, a partir da discussão de conceitos envolvendo beneficiários, tipos de programas e como se organiza a sua implementação. Em relação à Índia, são examinadas as dimensões da pobreza rural, a participação das comunidades na implementação dessas iniciativas e as orientações conferidas a esse tipo de programa. No que se refere ao Brasil, examina-se o quadro da pobreza rural no Nordeste e alguns tipos de programas orientados para a redução dos problemas dessa natureza. Por fim, apresentam-se lições das experiências postas em prática nos dois países.

O Capítulo 7 é dedicado ao estudo de *Instrumentos de Política Econômica*, centrado nas principais temáticas aqui trabalhadas. Nesse sentido, o que nele é tratado corresponde a um contraponto sobre o que vi, ouvi e discuti nos países incluídos no *II Study Tour*. Compreende assim um *mix geral* do que foi trabalhado na Itália, Egito, Índia, Espanha, Holanda e Bélgica, sobre questões específicas, v. g., em matéria de políticas agrícolas e agrárias. Destaque especial é concedido à Índia, tendo por base os Programas de Desenvolvimento Agrícola e Rural, envolvendo o instrumental disponível naquele País.

O Capítulo 8 foi produzido como um retorno aos temas estudados nos Capítulos 1 a 7, na tentativa de trazer o que ali foi trabalhado aos *Tempos Atuais*. Trata-se na verdade da busca por uma atualização, ainda que simplificada. Assim procedo contando agora com informações (livros e artigos) não disponíveis nos *Tempos Idos* referentes aos anos de 1976 a 1978. Fui assim beneficiado pelo progresso técnico que continua ajudando a nossa espécie. Quando iniciei essa revisão, eu não poderia imaginar que em *setembro de 2020* eu estaria dispondo de informações sobre o estado da irrigação na Espanha, referente ao ano de 2019, para cada uma de suas 17 comunidades autônomas. Nem que eu poderia destacar os avanços obtidos sobre *Projetos de Recuperação de Terras* em áreas situadas nas Regiões Sul e Sudeste daquele País. Trazer informações sobre os *Tempos Atuais* para cada um dos temas trabalhados e estudados nos países visitados no *II Study Tour* não foi fácil, embora tenha sido ainda mais difícil para alguns deles. Vale destacar que as iniciativas de *Desenvolvimento Rural Integrado-DRI* ainda hoje postas em prática na Índia cobrem três dimensões distintas, mas inter-relacionadas − a dimensão econômica, a dimensão social e a dimensão política −, todas elas trabalhadas em relação a iniciativas orientadas para a redução da pobreza e o desenvolvimento em bases sustentáveis. Pude verificar também que as atividades a este respeito continuam sendo praticadas ainda hoje (2020) na Índia. O mesmo já não ocorre no Brasil, que não implementa mais esse tipo de iniciativa.

Para encerrar esta Introdução, recorro à compreensão do ofício de escrever, tal como estabelecida por Winston Churchill, de modo simples, mas didático, no livro **Minha Mocidade,** publicado em 1930:

> Comecei a compreender que escrever, sobretudo em estilo de narrativa, não era só questão de frases, mas também de parágrafos. Cheguei à conclusão de que o parágrafo era tão importante quanto a frase. (...) Assim como uma frase deve conter uma ideia, o parágrafo deve abranger o episódio, e assim como as frases

> devem alinhar-se em harmoniosa sequência, também os parágrafos devem se encadear uns aos outros como vagões de estrada de ferro, por seus engates automáticos. A questão dos capítulos também me atraiu a atenção. Cada capítulo deve formar um todo. Todos os capítulos devem ter igual valor, e mais ou menos o mesmo tamanho. Certos capítulos se definem naturalmente, de modo evidente. Mas a dificuldade começa com um número de incidentes heterogêneos, em que nenhum pode ser omitido; então tem de ser tecido conjuntamente de modo a formar um tema integral. É preciso, enfim, cuidar da proporção e homogeneidade do conjunto, e estabelecer do princípio ao fim uma ordem muito estrita. (...) Escrever um livro não difere muito de construir uma casa, organizar um plano de batalha ou pintar um quadro. A técnica é diferente, os materiais também diferem, mas o princípio é o mesmo. É preciso lançar os alicerces, juntar os fatos, e as premissas devem resistir ao peso das conclusões. Podem-se então acrescentar ornamentos e detalhes. O conjunto, ao terminar, é apenas a apresentação bem-sucedida de um tema.” [5]

Como na música, penso que o resultado do que escrevemos deve ser harmônico. Espero ter me aproximado, pelo menos um pouco, dessa percepção, excetuando o que se refere ao tamanho dos capítulos, pois há alguns um pouco menores do que outros.

[5] CHURCHILL, Winston. **Minha mocidade.** Tradução de Carlos Lacerda. 2ª ed. Rio de Janeiro-RJ: Nova Fronteira, 2011, p. 233-235. 432 p.

2. BASES REGIONAIS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA DO BRASIL

> As soluções historicamente adotadas para superar os problemas derivados das limitadas possibilidades de ecologia regional projetaram-se [no Brasil e, especialmente, no Nordeste] na urgência de equacionar diversos propósitos. A natureza de tais propósitos foi consequência direta dos tipos de interesses e interpretações formuladas para compreender os graves problemas do desenvolvimento regional.
>
> Quando se concebia que a construção de açudes [no Nordeste] seria a solução para a falta de chuvas nos anos de seca, a política que norteou mais de meio século a ação governamental foi a construção de grandes açudes para armazenamento de água. A sistemática ocorrência de secas deixou em evidência que, não obstante a política de maciços investimentos para construção de açudes, os efeitos sociais do fenômeno, longe de serem atenuados, continuaram se agravando à medida que aumentava a população rural do Nordeste e permaneciam irremovíveis as históricas formas de organização econômica e social de sua agricultura. Convém destacar que durante o referido período nenhuma outra política agrária de significação foi implementada para complementar os esforços que o governo vinha desenvolvendo na área da infraestrutura de irrigação. (FIGUEROA, 1977: 122-123.)[1]

Em fevereiro de 1975, o Ministério da Agricultura do Brasil dava prosseguimento a atividades iniciadas há mais de uma década para organizar um *Sistema de Planejamento para o Setor Agropecuário*. O primeiro passo dessas providências correspondeu à instituição da Lei-Delegada N° 9/1962, e foi representado pela criação da *Comissão de Planejamento da Política Agrícola*. Entretanto, tratava-se de um fato isolado na Administração Pública, sem o devido respaldo ou vinculação a um *Sistema Nacional de Planejamento*, na época inexistente. Com base no Decreto-Lei N° 200/1967, tornou-se possível reorganizar a vida administrativa nacional, dando mais substância aos órgãos públicos com sua integração por meio de Sistemas. A partir daquele

---

1 FIGUEROA, Manuel. **O problema agrário no Nordeste do Brasil;** análise e proposições. Recife-PE: Hucitec; Sudene, 1977. 276 p.

novo instrumento legal, o Ministério da Agricultura foi o primeiro órgão ministerial a apresentar sua reformulação estrutural, criando, em 1971, o *Escritório Central de Planejamento e Controle-Eceplan*. No quadro daquelas possibilidades, criou, subordinada à Secretaria-Geral do Ministério, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan, *Órgão Setorial do Planejamento Agrícola*. As dificuldades daquele momento foram minimizadas com a criação, em 9 de novembro de 1972, pelo Decreto N° 71.353, do *Sistema de Planejamento Federal*, que tinha como *Órgão Central* o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Já em 1970, o processo de planejamento agrícola, a nível regional, tivera início, dentro de uma esfera centralizada, com base em estudos realizados pela Sudene. Iniciara-se, então, sua descentralização com a instituição das *Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs*, por intermédio de Convênio celebrado entre os governos estaduais do Nordeste, a Sudene e o Ministério da Agricultura. Serviram de apoio legal à celebração desses Convênios, as Portarias Interministeriais de N°s 275, de 26 de agosto de 1969, e 276, da mesma data, baixadas pelos Ministros da Agricultura e do Interior. (MINAGRI. Suplan, 1975: 1-2.) [2]

Fundamental para o êxito de todo o esforço então realizado foi a concepção e implementação do *Projeto de Planejamento Agrícola FAO-Ministério da Agricultura do Brasil*. Esse Projeto resultou de Acordo firmado, em 1971, pelo Governo Brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, para a montagem de um *Sistema de Planejamento Agrícola no Brasil*, em escala nacional. Sua operacionalização veio concretizar-se em 1972, pois até então as duas instâncias de contrapartida – Ministério da Agricultura e FAO – procuravam montar a base dos trabalhos a serem realizados nas diferentes regiões do Brasil.

2.1 CONTRIBUIÇÃO DA SUDENE E DA FAO

Um dos pontos de apoio do Projeto de Planejamento Agrícola FAO-Ministério da Agricultura do Brasil, em face da experiência adquirida, era representado pelo trabalho que vinha sendo desenvolvido, em matéria de planejamento agrícola, a nível regional, pela Sudene. A esse respeito, considero oportuno retroagir um pouco mais no tempo

---

[2] MINISTÉRIO da Agricultura-Minagri. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan. **Projeto de implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola.** Brasília-DF: fev., 1975, p. 1-2. 29 p.

e fixar o ano de 1965. Naquela época, entendendo a complexidade dos problemas agrícolas e agrários do Nordeste, resolveu a Sudene, por intermédio do seu Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, criar um Grupo de Trabalho encarregado de estudar e propor medidas concretas para a promoção do desenvolvimento da agricultura regional.

Os trabalhos daquele Grupo, informalmente denominado *Grupo de Análise e Programação Agrícola-GAPA*, integrante do Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, da Sudene, foram importantes para aquela Superintendência, em dois sentidos. Em primeiro lugar, permitiram que a Sudene montasse uma equipe com razoável nível técnico no campo do planejamento agrícola. Em segundo lugar, serviram de base tanto para a avaliação dos Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social da Superintendência, a exemplo do que ocorreu em relação ao *III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste*, bem como para a elaboração do *IV Plano Diretor*.

Mas na medida em que o GAPA progredia em suas atividades, fornecendo elementos que facilitavam a compreensão dos problemas agrícolas e agrários da Região Nordeste, a equipe que o compunha ia se conscientizando da necessidade de contar com o apoio de especialistas nos assuntos objeto das preocupações do Grupo e da própria Sudene. Como a Região não dispunha de técnicos com as qualificações definidas como necessárias, a Superintendência resolveu solicitar a cooperação técnica da FAO, que enviou, em 1968, ao Nordeste, para uma *Missão de Médio Prazo*, o perito em planejamento agrícola *Manuel Figueroa Lasartes*, cidadão argentino.

Com a *Missão Figueroa,* os trabalhos do GAPA, coordenados por Carlos Luiz de Miranda, técnico da Sudene, assumiram novas e importantes dimensões. A experiência e a sensibilidade de Manuel Figueroa para com os problemas regionais, coadjuvado pela capacidade de trabalho de Carlos Miranda e sua valorosa equipe, constituíram fatores decisivos para os bons resultados do trabalho do GAPA. A equipe inicial do GAPA esteve integrada pelos seguintes técnicos da Sudene: *Carlos Luís de Miranda, César Garcia, Francisco Sá Jr., José de Castro Moreira Filho, Geraldo Medeiros de Aguiar, Hermes Aguiar Filho, Maria Emiliana Ribeiro, José Manoel Baltar da Rocha* e *Otamar de Carvalho.*

A cooperação técnica estrangeira, no meu entender, já naquela época, só apresentava resultados positivos quando as instituições

nacionais podiam oferecer, efetivamente, recursos humanos de contrapartida. Quando isso não ocorria, os peritos produziam pouco, além de relatórios esparsos sobre a realidade local, muitas vezes de utilidade reduzida. Esse não foi o caso daquela Missão, reforçada, ainda em 1968, com a colaboração de dois outros peritos: *Miguel Angel Castro Rivas,* [3] especialista em administração agrícola, e *Vincenzo D'Apote,* especialista em assuntos de colonização e reforma agrária. Com esse reforço, o GAPA pôde apresentar o rendimento que não conseguira obter antes (1965-1967).

Um dos resultados mais significativos do trabalho então realizado pela Sudene, com a cooperação da FAO, consistiu na criação de Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola, uma em cada estado do Nordeste. Essas Comissões começaram a ser instaladas em 1969, reunindo todos os organismos federais e estaduais ligados à promoção do desenvolvimento agropecuário, situados na Região: Secretarias de Agricultura, Diretorias Estaduais do Ministério da Agricultura e Serviços Estaduais de Extensão Rural. Na medida das possibilidades, participavam das CEPAs as instituições estaduais e/ou federais de pesquisa, com atuação regional. Também colaboravam com os trabalhos de instalação das CEPAs algumas Secretarias Estaduais de Planejamento. Essa situação ficou restrita, no início, aos estados que aderiram com interesse mais imediato à ideia da montagem daquele Sistema de Planejamento.

Com a instalação das CEPAs objetivava-se realizar, para cada estado, estudos e pesquisas nas seguintes áreas:

i. recursos naturais;
ii. sistemas de posse e uso da terra;
iii. tipologia dos sistemas de produção;
iv. mercados interno e externo dos principais produtos agropecuários;
v. comercialização dos principais produtos agropecuários; e
vi. estruturas dos serviços agrícolas. [4]

[3] Esse perito já trabalhara anteriormente na Região, junto ao Banco do Nordeste do Brasil S. A.

[4] CARVALHO, Otamar de. "Tipologia dos sistemas de produção no Estado do Ceará." **Boletim Econômico Sudene.** Recife-PE: 5(2): 141-237, jul. 1969/dez./1971, p. 141.

As informações sobre esses assuntos eram utilizadas na definição de programas e projetos diferenciados, tanto do ponto de vista espacial como setorial e subsetorial. Com essa forma de abordagem dos problemas agrícolas, cobrindo principalmente aspectos de produção e distribuição, tornava-se mais fácil compreender os seus aspectos mais complexos. Ao mesmo tempo, as alternativas para sua solução poderiam ser buscadas com a participação das instituições diretamente envolvidas com sua execução. Esse procedimento permitiria ainda estabelecer os inter-relacionamentos requeridos para a execução de funções (pesquisa, assistência técnica, comercialização e distribuição da produção) atribuídas a diferentes entidades, e significava não só um melhor aproveitamento das estruturas existentes, como maior economia de recursos (humanos, financeiros e materiais).

2.2 PAPEL DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

A montagem do mencionado Sistema em escala regional, de acordo com a concepção inicial da Sudene e da FAO, exigia, entretanto, a participação direta da Administração Central do Ministério da Agricultura. Isso porque uma das condições essenciais para o seu bom funcionamento consistia em sua legitimação institucional. A propósito, cumpre destacar a contribuição emprestada por *Alysson Paolinelli*, Ministro da Agricultura do Brasil, no período 1975-1979, durante o governo Ernesto Geisel. O Projeto FAO/BRA/71/553, teve prosseguimento em escala nacional, graças ao empenho, apoio e crédito que lhe foram oferecidos pelo Ministro Paolinelli.

O governo brasileiro já procurara anteriormente disciplinar a matéria, ainda que em termos gerais, ao criar, em 1962, o esquema do primeiro Sistema Nacional de Planejamento. Isso ocorrera como resultado do que estabelecera o Decreto N° 1.422, de 27/09/1962, que criara o cargo de Ministro responsável pelo Planejamento, em conformidade com a Lei Delegada N° 1, de 25/09/1962. "Sob a inspiração do Ministro do Planejamento concebeu-se, então, o esquema de composição do *Sistema Nacional de Planejamento*. Esse esquema, bastante complexo, tinha por base um Conselho de Desenvolvimento Nacional, o Gabinete do Ministro do Planejamento e a Secretaria-Geral do Ministério. (...) Compunham-no o Presidente da República, os Ministros de Estado e os Chefes da Casa Civil e da Casa Militar da Presidência da República. (...) O esquema completava-se com um conjunto de comissões e subcomissões de que faziam parte representantes de todos os órgãos da administração pública direta e

indireta. As comissões seriam unidades integrantes do Conselho de Desenvolvimento Nacional e, de preferência, preenchidas pelos chefes dos órgãos de planejamento dos Ministérios.” [5] Uma dessas comissões a Comissão de Planejamento da Política Agrícola, criada pela Lei Delegada N° 9, também de 1962 – cuidava do planejamento da agricultura, em sentido amplo.

Mas o trabalho dessa Comissão de Planejamento da Política Agrícola, assim como o dos demais órgãos do Sistema Nacional de Planejamento então esquematizado, por diversas circunstâncias, não foi posto em prática de forma sistemática. Em 1967, o Ministério da Agricultura procurou estruturar melhor os seus trabalhos na área de planejamento. Por isso, criou o Escritório Central de Planejamento e Controle-Eceplan, com a competência de coordenar, a nível nacional, todas as tarefas ligadas ao planejamento, avaliação e controle das atividades agropecuárias. Como suporte às atividades em escala estadual, foram instituídos, em 1968, pela Portaria N° 45, de 12/02/1968, do Ministro da Agricultura, os Conselhos Estaduais de Agricultura, presididos pelos respectivos Secretários Estaduais de Agricultura. Esses Conselhos, por serem de natureza consultiva, não puderam levar adiante as tarefas de coordenação da política agrícola a nível estadual.

A Sudene e a FAO estavam cientes de todas essas tentativas. E para adequar o modelo das CEPAs aos trabalhos realizados pelo Ministério da Agricultura, em matéria de planejamento, a Sudene deu início a negociações a esse respeito com o Ministério do Interior e com o Ministério da Agricultura. O resultado desses entendimentos foi expresso na Portaria Interministerial N° 275, de 26/08/1969, firmada pelos Ministros dessas duas Pastas. Essa Portaria, que possibilitou a instalação das CEPAs no Nordeste, representou a base da legitimação do *Sistema Regional de Planejamento Agrícola,* do qual fazia parte a Administração Central do Ministério da Agricultura. A partir daí passaram a ser assinados, anualmente, convênios entre a Sudene, o Ministério da Agricultura e os governos dos estados onde iam sendo criadas e instaladas as CEPAs. Ao mesmo tempo, a Sudene deu início ao processo de capacitação de pessoal para essas Comissões, promovendo a execução do *I Curso de Planejamento Agrícola,* em Recife,

---

[5] COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira.** Rio de Janeiro-RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p. 493-494.

Pernambuco, com duração de quatro meses, no período de setembro a dezembro de 1969. [6]

Pela ordem, a instalação efetiva das CEPAs teve início em 1969, quando foram criadas, na sequência, com o apoio técnico e financeiro do Ministério da Agricultura, da Sudene e dos estados, as seguintes Comissões:

i. ano de 1969: CEPAs dos Estados do Rio Grande do Norte e Paraíba;
ii. ano de 1970: CEPAs dos Estados do Ceará e Pernambuco;
iii. ano de 1971: CEPAs dos Estados de Sergipe, Alagoas e Piauí; e
iv. ano de 1972: CEPA do Estado do Maranhão.

A cobertura dos nove estados do Nordeste foi concluída em 1974, com a instalação da CEPA da Bahia.[7] Convém destacar nesse ponto que o *Sistema Nacional de Planejamento* adquiriu novas feições em novembro de 1969, quando teve início o seu processo de institucionalização. As disposições, neste sentido, ocorreram por força das disposições do Decreto N° 71.533, de 09/11/1972, que instituiu o *Sistema de Planejamento Federal*. A partir de então, as atividades regionais, setoriais e globais do processo de planejamento no Brasil ganharam dimensões não alcançadas antes.

Com a instalação do Sistema de Planejamento Federal foram definidas formalmente as estruturas dos seus órgãos *Central, Setoriais* e *Seccionais*. À Secretaria-Geral do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, transformado em 1974, pela Lei N° 6.036, em Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), caberia as funções de *Órgão Central do Sistema*. As Secretarias-Gerais dos demais Ministérios, por outra parte, funcionariam como *Órgãos Setoriais,* cabendo às unidades de cada entidade da Administração Federal Indireta as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa. (Vide o § 2° do Artigo 3° do Decreto N° 71.353,

---

[6] Fui responsável pela coordenação dos trabalhos desse curso.

[7] Essas informações estão baseadas em anotações pessoais, como partícipe que fui do planejamento, instalação e funcionamento de todas as CEPAs, na qualidade de técnico do Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA da Sudene (de 1962 a 1970), Diretor da Assessoria Técnica daquela Superintendência (de 1970 a 1972) e Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior, no período de 1972 a 1979.

de 09/11/1972.) As Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul), [8] por exemplo, exerciam a função de *Órgãos Seccionais* do Sistema de Planejamento Federal.

O Sistema de Planejamento Federal, na realidade, foi ainda mais fortalecido, em termos funcionais, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE (Lei N° 6.036, de 1°/05/1974) e do Conselho de Desenvolvimento Social-CDS (Lei N° 6.118, de 09/10/1974). [9] Embora mais bem estruturado, o Sistema de Planejamento Federal dos anos de 1970 guardava ainda algumas semelhanças com o Sistema Nacional de Planejamento criado em 1962, particularmente quando considerada a existência do CDE e do CDS. [10] Com base nas orientações do Sistema de Planejamento Federal, os trabalhos de planejamento agrícola realizados no Brasil, nos anos de 1960 e 1970, em escala regional e nacional, puderam ser conduzidos de forma institucionalizada.

2.3 PROJETO FAO/BRA/71/553

Os peritos Manuel Figueroa, Miguel Angel Castro e Vincenzo D'Apote continuaram no Nordeste, junto à Sudene, até 1971, quando concluíram seus trabalhos. Em março de 1971, contudo, a FAO deslocou o perito Manuel Figueroa para exercer uma nova missão, agora em Brasília, junto ao Ministério da Agricultura. Até o final de 1971, o referido perito permaneceu em Brasília com as funções de continuar prestando assessoramento aos trabalhos iniciados no Nordeste e de

---

[8] Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia); Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste); Sudeco (Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste); e Sudesul (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul).

[9] O Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE era integrado pelo Presidente da República e pelos Ministros da Fazenda, da Indústria e do Comércio, da Agricultura, do Interior e pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR). O Conselho de Desenvolvimento Social-CDS, por outro lado, era integrado pelo Presidente da República e pelos Ministros da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, do Interior, da Previdência e Assistência Social e pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Tanto o CDE, como o CDS eram presididos pelo Presidente da República, funcionando o Ministro-Chefe da SEPLAN-PR como Secretário-Geral dos dois Conselhos. Outros Ministros de Estado podiam participar desses Conselhos quando convidados.

[10] Essas informações adicionais sobre o Sistema de Planejamento Federal são aqui apresentadas com o propósito de facilitar comparações posteriores com os sistemas vigentes nos países visitados durante o *II Study Tour*.

elaborar um Anteprojeto de Planejamento Agrícola em escala nacional, juntamente com os técnicos do Ministério da Agricultura.

Esclareça-se, a respeito, que em 1969 o governo brasileiro, conforme proposta do Ministério da Agricultura, já demonstrara ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD o seu desejo de fortalecer e sistematizar, de forma coordenada, as atividades de *Planejamento Agrícola* nas escalas Nacional, Regional e Estadual. Nesses termos, foi apresentada a proposta ao PNUD solicitando a cooperação técnica da FAO, em matéria de Planejamento Agrícola e treinamento de pessoal. Com efeito, em "resposta a esta solicitação o PNUD/FAO enviou uma missão ao Brasil em 1970. A missão reconheceu a necessidade da assistência neste campo, mas recomendou o início de um projeto preparatório com a duração de um ano, antes de dar início a um projeto em larga escala. A missão também recomendou que, ao final dos trabalhos preparatórios da primeira fase, fosse realizada uma avaliação das medidas adotadas no sentido de fortalecer a estrutura existente no País na área do planejamento da agricultura." [11] Essa recomendação era natural e visava assegurar as condições necessárias à formação da contrapartida nacional.

Nessas condições, o Acordo em referência, entre o PNUD e o Brasil, foi assinado em 1971. Os objetivos de longo prazo do Projeto consistiam em prestar assistência técnica, por intermédio da FAO, ao governo brasileiro no desenvolvimento e aplicação de técnicas de planejamento e em estabelecer, dentro do esquema legal existente, uma efetiva estrutura institucional voltada para o Planejamento Agrícola nos níveis nacional, regional e estadual. De acordo com o documento aprovado, o Projeto tinha como objetivos imediatos assistir o governo brasileiro em:

i. atividades de planejamento setorial, principalmente relacionadas com a formulação, execução e avaliação dos planos de desenvolvimento agrícola;
ii. trabalhos de teste e introdução do sistema de planejamento proposto para o setor agrícola; e
iii. execução de programas plurianuais de treinamento em planejamento agrícola, com cursos de média e longa duração.

[11] Cf. United Nations Development Programme. *Project Revision Form. Project BRA/71/553/6/01/12,* p. 2.

2.3.1 Atividades Principais do Projeto

Durante os primeiros cinco anos do Projeto FAO/BRA/71/553 deveriam ser treinados cerca de 1.050 técnicos, ligados a entidades federais, regionais e estaduais, com atuação no campo do planejamento e execução de programas de desenvolvimento agrícola. O Projeto, além disso, deveria criar condições para o estabelecimento de uma base efetiva de informações, capaz de permitir a identificação de prioridades para a realização de investimentos no setor agrícola, mediante a execução de diferentes estudos.

Na área de treinamento, a FAO passou a colaborar na execução de cursos de planejamento, inicialmente de média duração, utilizando os peritos ligados ao Projeto. Nesse sentido, foram redefinidos e ampliados os programas dos cursos ministrados pela Sudene, que passaram a ter uma duração de cinco meses.

Os trabalhos de pesquisa e de planejamento, com a implementação do Projeto, seguiram rumos mais bem definidos. E os estados do Nordeste, onde já haviam sido instaladas as CEPAs, passaram a dispor de instrumentos de trabalho que os capacitavam a realizar o planejamento agropecuário em bases mais concretas.

A Sudene, em função dos convênios assinados com os estados e com o Ministério da Agricultura, além de exercer o papel de órgão de coordenação do *Sistema de Planejamento Agrícola do Nordeste,* continuava apoiando financeiramente a sua implementação.

A Direção Internacional do Projeto, no período 1972-1974, esteve a cargo do perito da FAO, *Fabio Sestini,* e a codireção de *Manuel Figueroa*. A Direção Nacional do Projeto estava a cargo de *Reinholds Stephanes,* que exercia, ao mesmo tempo, a função de Subsecretário da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan, do Ministério da Agricultura.

2.3.2 Contribuição do Ministério do Interior para a Ampliação do Projeto

Em setembro de 1973, a FAO enviou ao Brasil uma nova missão, para examinar os trabalhos do Projeto. Em seu Relatório, a Missão salientou o considerável progresso alcançado pelo Projeto e recomendou o início de uma segunda fase. O documento original, com algumas modificações incluídas, em decorrência da própria dinâmica

do trabalho realizado, foi assinado pelo Governo do Brasil, em 25/01/1974, e pelo PNUD, em 18/03/1974.

O Ministério do Interior, que já vinha participando do Projeto por intermédio da Sudene, ampliou sua colaboração diretamente e por intermédio da inclusão em todo aquele esforço por parte das outras três Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudeco e Sudesul). Dentre as modificações então introduzidas, cabe destacar a criação de um *Comitê de Direção do Projeto,* porque seu adequado funcionamento também requeria a ativa participação dos Ministérios do Planejamento e do Interior. Em vista disso, também deveria ser estabelecido um *Comitê de Coordenação do Projeto,* integrado por representantes dos *Ministérios da Agricultura, do Planejamento* e *do Interior*, assim como dos Diretores Nacional e Internacional do Projeto. As principais funções desse Comitê de Coordenação consistiam na revisão regular das atividades desempenhadas pelo Projeto e no estabelecimento de mecanismos e medidas necessárias ao seu apoio. [12]

O Comitê de Coordenação passou a funcionar em junho de 1974, realizando a sua primeira reunião em 27/06/1974. A designação dos seus membros foi feita por meio da troca de correspondências entre os Secretários-Gerais dos Ministérios da Agricultura e do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, que substituíra o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. [13]

No segundo semestre de 1974, além do impulso dado aos trabalhos de planejamento, a cargo das CEPAs e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan, do Ministério da Agricultura, como *órgão central* do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, o Projeto introduziu duas novas atividades na sua programação, previstas no documento de sua segunda fase. De um lado, realizou o *I Study Tour* do Projeto, tendo por objetivo analisar e discutir aspectos

---

[12] United Nations Development Programme. Op. cit., p. 3.

[13] Eram membros do Comité de Coordenação, conforme *Portaria Interministerial N° 66, de 22/05/1975,* os seguintes profissionais: (i) *Raul Octávio Amaral do Valle,* novo Diretor Nacional do Projeto e Subsecretário da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan, do Ministério da Agricultura; (ii) *Otamar de Carvalho,* Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior; (iii) *Geraldo Alencar,* técnico do Setor de Agricultura do Instituto de Planejamento-IPLAN, da Fundação IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), representando a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR); e (iv) *Manuel Figueroa,* perito da FAO, na qualidade de Diretor Internacional do Projeto.

relacionados ao planejamento do setor agrícola, a reorganização das estruturas agrícolas, bem como experiências na organização do planejamento setorial, planejamento regional e mecanismos de políticas agrícolas de curto prazo. Esse *I Study Tour*, organizado e patrocinado pela FAO, por intermédio do Grupo América Latina, da Divisão de Análise e Políticas, foi programado de forma a proporcionar treinamento ao pessoal de direção das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola do Nordeste.

Realizado no período de 30 de setembro a 23 de dezembro de 1974, o *I Study Tour* do Projeto incluiu visitas aos seguintes países: Itália, Holanda, Bélgica, França, Israel e Espanha. Dele participaram os seguintes técnicos:

1. *César Rodrigues Viana,* da CEPA Maranhão;
2. *Ivo da Costa Souza,* da CEPA Pernambuco;
3. *Rubens de Souza,* da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan, do Ministério da Agricultura; e
4. *Sergiofredo Santa Cruz Silva,* do Ministério da Agricultura.

Os trabalhos e visitas desse *I Study Tour* foram acompanhados por *Alberto R. Fioravanti,* perito da FAO, em Roma.

A segunda nova atividade do Projeto constou da programação do *I Curso de Planejamento Agrícola de Longa Duração* (um ano), ministrado pelo *Instituto Agronômico Mediterrâneo de Montpellier*, na França. Esse curso, iniciado em 1975, foi dirigido ao pessoal técnico dos órgãos do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, que já contasse com certa experiência prática e teórica na área de planejamento.

No prosseguimento dos trabalhos da segunda fase do Projeto, realizada no período de 1974-1976, e em decorrência da participação formal do Ministério do Interior e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), ao lado do Ministério da Agricultura, foi assinado em 22/05/1975 um convênio entre os dois ministérios e a SEPLAN-PR. Esse convênio tinha como objetivos:

i. dar prosseguimento à organização e aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, instituído pela Portaria Interministerial N° 275, de 26/08/1969;
ii. firmar o consenso de que a criação e implementação das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola, unidades de base do Sistema, ocorreria sempre que houvesse

concordância das partes convenentes, fundamentada a justificativa de sua criação e implementação pelo Ministério da Agricultura;

iii. desenvolver um programa de capacitação técnica em planejamento agrícola;

iv. elaborar estudos para o aperfeiçoamento gradual da estrutura técnica dos planos setoriais de curto, médio e longo prazo, a nível nacional, regional e estadual; e

v. executar o Projeto de Implementação do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola. [14]

Por esse Acordo, com vigência de cinco anos, a partir de sua publicação no Diário Oficial da União, o *Sistema Nacional de Planejamento Agrícola* passou a contar com a garantia de recursos financeiros provenientes dos três ministérios referidos (Agricultura, Interior e SEPLAN-PR), além dos aportes da FAO. Posteriormente, já no segundo semestre de 1975, o Ministério da Fazenda passou a fazer parte do Comitê de Direção do Projeto, fortalecendo ainda mais os trabalhos relacionados à implementação do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola.

O Projeto FAO/BRA/71/553 foi, até então, o maior projeto de planejamento agrícola da FAO. Seu orçamento para o exercício de 1976 era de Cr$ 70.990.250,00, ou seja, US$ 7,099,025.00, considerando-se a participação do Governo Brasileiro e do PNUD. A parcela de recursos nacionais, da ordem de Cr$ 68.057.800,00, está discriminada na Tabela 2.1 adiante. A esse valor foram acrescentados Cr$ 2.941.950,00, equivalentes a US$294,195.00, alocados pelo PNUD/FAO. Dito valor destinava-se ao pagamento do pessoal técnico de contrapartida. À época, o Projeto contava com *10 peritos* trabalhando nas diferentes regiões brasileiras e na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan, do Ministério da Agricultura, em Brasília.

O Ministério da Agricultura contribuía com a maior parcela dos recursos do Projeto FAO/BRA/71/553. Sua participação em 1976 correspondia a 46,7% do total do orçamento daquele ano. Em seguida, vinha o Ministério do Interior com 16,6% dos recursos então alocados. Na realidade, eram os dois Ministérios funcionalmente mais envolvidos na concepção, planejamento e implementação de programas e projetos de desenvolvimento agrícola em bases regionais.

---

[14] Conforme texto do Convênio publicado no Diário Oficial da União, de 19/06/1975.

O pessoal técnico ligado ao Projeto − considerando os que trabalhavam na Suplan, nas Unidades de Supervisão Regional e nas diferentes Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola − estava constituído por agrônomos, economistas, sociólogos, geógrafos e veterinários. O pessoal mobilizado correspondia a 543 profissionais, dos quais 250 estavam ligados diretamente à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan, do Ministério da Agricultura. Tratava-se de um amplo grupo de profissionais, dotado de homogeneidade, em virtude dos treinamentos intensivos a que foram submetidos, podendo-se considerar significativa a contribuição por eles prestada ao desenvolvimento de diferentes atividades da agricultura brasileira.

Tabela 2.1 - Distribuição dos Recursos do Projeto FAO/BRA/71/553, por Fontes, em 1976 (A preços correntes de 1976)

FONTES DOS RECURSOS	TOTAL DOS RECURSOS		
	Em US$ 1.00	Em Cr$ 1,00	Em %
1. Ministério da Agricultura	**3,319,650.00**	**33.196.500,00**	**46,7**
2. Ministério da Fazenda	**0,00**	**0,00**	**0,0**
3. Ministério do Interior	**1,183,800.00**	**11.838.000,00**	**16,6**
3.1 Sudene	619,000.00	6.190.000,00	8,7
3.2 Sudam	140,000.00	1.400.000,00	2,0
3.3 Sudeco	30,000.00	300.000,00	0,4
3.4 Sudesul	200,000.00	2.000.000,00	2,8
3.5 Secretaria-Geral do Minter	189,800.00	1.898.000,00	2,7
4. SEPLAN-PR	**1.082.400.00**	**10.824.000,00**	**15,3**
5. Governos dos Estados	**983,700.00**	**9.837.000,00**	**13,9**
6. Cost-sharing, a cargo do Governo do Brasil	**236,230.00**	**2.362.300,00**	**3,3**
7. PNUD/FAO	**294,195.00**	**2.941.950,00**	**4,1**
TOTAL	***7,099,975.00***	***70.999.750,00***	***100,0***

Fontes dos Dados Básicos: (i) United Nations Development Programme. **Project revision form.** Project BRA/71/553/6/01/12; e (ii) Ministério da Agricultura. **Projeto de implementação e funcionamento do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola.** Texto do Convênio publicado no Diário Oficial da União, de 19/06/1975.
Nota: Os valores em cruzeiros estão baseados na taxa de câmbio de US$ 1.00/Cr$ 10,00, tomada como valor médio de 1976.

Uma das contribuições mais relevantes para o sucesso do Projeto FAO/BRA/71/553 deveu-se, com certeza, primeiro, a *Henrique Brandão Cavalcanti,* Secretário-Geral do Ministério do Interior, desde 1967, na gestão do (então) Ministro do Interior Costa Cavalcanti. As prioridades por ele conferidas às atividades de desenvolvimento regional conduzidas pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudene,

Sudam, Sudeco e Sudesul) deram-lhe a exata medida da importância da montagem e funcionamento de um Sistema de Planejamento Agrícola, em escala nacional, desdobrado regionalmente. O suporte do Ministério do Interior teve prosseguimento compatível durante a gestão de *Maurício Rangel Reis*, Ministro do Interior, no período de 1975-1979. Maurício Reis, além disso, conhecia bem as demandas do planejamento agrícola, pois fora responsável pelo Setor de Agricultura do Instituto de Planejamento-IPLAN, da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, desde o final dos anos de 1960.

2.4 II STUDY TOUR DO PROJETO FAO/MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Conforme salientado, um dos componentes básicos do Projeto FAO/BRA/71/553 referia-se à formação e especialização de pessoal para o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola. O *II Study Tour* do Projeto foi programado com esse propósito, diferindo do *I Study Tour* por buscar estender esse tipo de treinamento prático a profissionais ligados ao Sistema, mas situados em posição de maior responsabilidade acerca de sua implementação. Essa decisão, embora lógica e correta, não foi fácil de assumir, pois os profissionais selecionados, pela natureza de suas funções, encontravam-se comprometidos com as tarefas executivas a eles atribuídas. Mas o esforço de convencimento realizado pelo Ministério da Agricultura e pela FAO, no sentido de concretizar tal tipo de treinamento, foi positivo. No meu entender, trouxe resultados compensadores, não apenas para o melhor funcionamento do Sistema, como para os técnicos beneficiados com o treinamento recebido.

2.4.1 Objetivos

O *II Study Tour* foi concebido e realizado com os seguintes objetivos:

i. capacitar pessoal visando consolidar o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola;
ii. observar a sistemática de planejamento agrícola de países da Europa, Ásia e África, em temos de concepção e organização institucional;
iii. conhecer a implementação de Programas de Desenvolvimento Rural Integrado; e
iv. estruturar uma base de informações, a partir da qual fosse possível estabelecer relacionamentos práticos entre o Sistema Brasileiro de Planejamento e o dos países visitados.

Ao definir esses objetivos, a Direção do Projeto estava ciente da possibilidade de ampliar a experiência já adquirida pelo pessoal selecionado para o *II Study Tour*. Os resultados alcançados pelos técnicos que participaram do *I Study Tour,* na realidade, recomendavam a conveniência de repetir o Programa, pois essa modalidade de treinamento mostrara-se eficiente.

2.4.2 Programa de Trabalho

De acordo com os objetivos então definidos, o *Programa de Trabalho* do *II Study Tour* foi estabelecido no sentido de contemplar os seguintes assuntos:

i. planejamento agrícola (prospectivo, de médio prazo, e operacional);
ii. recuperação de terras (*land reclamation)*;
iii. desenvolvimento regional;
iv. desenvolvimento rural integrado; e
v. instrumentos de Política Econômica, com ênfase nas Políticas Agrícola e Agrária (Pesquisa Agropecuária, Extensão Rural, Crédito Rural, Cooperativismo, Reforma Agrária, Abastecimento e Comercialização, dentre os principais).

2.4.2.1 Países Visitados

No Programa elaborado pela FAO foram incluídos os seguintes países: *Itália, Egito, Índia, Espanha, Holanda e Bélgica*. Além desses, visitei ainda, por minha conta, a Alemanha, Inglaterra, França, Portugal e Irã. Na visita ao Irã, todo o grupo brasileiro estava presente, pois passamos por esse País quando deixamos a Índia para regressar à Itália, que tinha sido o nosso primeiro ponto de parada oficial. O roteiro gráfico do *II Study Tour* pode ser visualizado no Cartograma 2.1, adiante, onde estão traçadas as rotas entre países, desde a saída de Brasília, no dia 20 de janeiro de 1976, até o regresso, em 27 de março de 1976.

O Programa de Trabalho do *II Study Tour*, com as especificações desenvolvidas em cada um dos dias do período antes mencionado, e a listagem dos profissionais contatados nas diferentes instituições visitadas, a respeito dessas mesmas atividades, constam do Anexo 1. O exame desse anexo dá uma ideia de como foi executado o Programa de Trabalho. Demonstra, ao mesmo tempo, a seriedade da FAO e de todas as instituições visitadas, na elaboração e execução desse *II Study Tour.*

A relação das pessoas contatadas pelo Grupo, por país, consta do Anexo 2, que representa uma espécie de detalhe do Anexo 1.

2.4.2.2 Assuntos Estudados

Foram mencionados anteriormente os assuntos sobre os quais o Grupo deveria concentrar mais atenção. Nem todos foram estudados no conjunto dos seis países visitados. Em alguns casos, os temas escolhidos foram estudados especificamente em um determinado país, enquanto outros deveriam ser tratados em mais de um país. Os temas escolhidos foram examinados de acordo com a discriminação que consta do Quadro 2.1, adiante. É interessante esclarecer que a visita à Bélgica teve caráter distinto da realizada aos outros países. Ali não se buscou examinar experiências locais, em qualquer um dos assuntos referidos, mas manter contatos com a Comunidade Econômica Europeia-CEE − atual União Europeia −, em particular com as áreas responsáveis pela definição e harmonização de políticas econômicas ligadas ao setor agrícola.

Quadro 2.1 - Projeto FAO/BRA/71/553. Assuntos Estudados pelos Participantes do II Study Tour, por País

Assuntos	Países						
	Brasil	Itália	Egito	Índia	Espanha	Holanda	Bélgica
1. Planejamento Agrícola	X	-	X	X	-	-	-
2. Recuperação de Terras	-		X	-	X	X	-
3. Desenvolvimento Regional	X	X	-	-	-	-	-
4. Desenvolvimento Rural Integrado	X	-	-	X	-	-	-
5. Instrumentos de Política Econômica	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Elaboração do Autor.

O Brasil integra aqui (Tabela 2.1) o tema Planejamento Agrícola porque o assunto foi tratado como base para a estruturação de tal matéria neste Capítulo 2. Serviu também como contraponto ao tratamento da mesma matéria no Egito e na Índia. Os assuntos relacionados aos Instrumentos de Política Econômica foram vistos (ou assim considerados) em todos os países, de forma direta ou indireta, como está tratado no Capítulo 7.

CARTOGRAMA 2.1
PAÍSES VISITADOS DURANTE A VIAGEM PROMOVIDA PELA FAO
ALASCA
CANADÁ
GROËNLANDIA
ESTADOS UNIDOS
OTTAWA
WASHINGTON
OCEANO PACÍFICO
OCEANO ATLÂNTICO
BRASIL
FORTALEZA
RECIFE
BRASÍLIA
RIO DE JANEIRO
UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS
MOSCOU
HOLANDA
INGLATERRA
BÉLGICA
ALEMANHA
FRANÇA
PORTUGAL
ESPANHA
ITÁLIA
CAIRO
EGITO
TEERÃ
IRÃ
NOVA DELHI
ÍNDIA
MONGÓLIA
CHINA
JAPÃO
ÁFRICA
OCEANO ÍNDICO
AUSTRÁLIA
LEGENDA
OFICIAL
EXTRA-OFICIAL
ROTEIRO DE VIAGEM
0 2.000 km
Escala Gráfica

2.4.3 Procedimentos Adotados para a Análise das Experiências

O volume de informações colhidas durante a viagem, tanto em termos quantitativos como qualitativos, foi considerável. Sistematizá-las, segundo um esquema de raciocínio lógico, não foi tarefa fácil. Pensei, durante um certo tempo, em realizar o trabalho examinando os diferentes casos estudados em relação a cada um dos seis países objeto do *II Study Tour*. Essa ideia, embora mais cômoda, pareceu-me apresentar um caráter pouco dinâmico e, portanto, menos interessante, não apenas para mim, como para as pessoas ligadas a esse tipo de estudo. Além do mais, a prevalência dessa ideia iria representar, quando muito, uma agregação de conhecimentos de natureza e estilo repetitivos, pois procedimentos semelhantes já haviam sido utilizados por analistas experimentados, que, embora não sendo brasileiros, apresentavam seus trabalhos com base em vivência local mais demorada. Isso não significava superar as minhas deficiências de conhecimento sobre as realidades dos países visitados.

Nessas condições, optei por um método distinto de estudo, em minha opinião, mais coerente com a multiplicidade dos temas trabalhados, que consistia em analisar as experiências vistas e vividas, mesmo que em curto período de tempo, tratando-as em função da listagem constante do Quadro 2.1 anterior. Esse processo de análise permitiria:

i. estudar os diferentes temas, evitando repetições desnecessárias nos casos de os assuntos serem comuns a mais de um país visitado; e
ii. utilizar de forma eficaz a experiência pessoal que tenho no campo do planejamento e do desenvolvimento regional.

Depois de me convencer que esse procedimento seria razoável, ainda tive que refletir sobre um esquema geral de análise que possibilitasse, por um lado, uma compreensão mais didática da narrativa, e evitasse, por outro, alongamentos passíveis de redução.

Essas foram as minhas intenções metodológicas. Espero tê-las cumprido, esclarecendo que a análise aqui realizada, segundo os diversos temas mencionados, não prescinde do exame, em relação a cada um deles, das condições predominantes nos países visitados. Nesse sentido, o estudo de qualquer um daqueles assuntos foi realizado sequencialmente, de acordo com os países em que eles foram

objeto de atenção. As diferenças nos métodos de trabalho, tanto do ponto de vista técnico como institucional, entre os países, assim como as comparações relevantes a respeito do que em determinado sentido é feito no Brasil, serão mencionadas à medida em que as experiências forem sendo analisadas.

O *Programa de Trabalho* foi cumprido em relação a todos os temas nele especificados, conferindo-se maior ênfase a determinados assuntos, de conformidade com as facilidades e eventuais dificuldades encontradas durante a concretização do *II Study Tour*. Os resultados do que foi feito devem muito aos 160 profissionais (dirigentes, técnicos e especialistas) contatados durante a Viagem. Todos eles estão especificados, por país, no Anexo 2.

2.4.3.1 Dificuldades que Podem Ser Evitadas em Viagens de Estudos

A realização de uma viagem de estudos ao exterior, por mais bem programada que seja, sempre oferece surpresas. O viajante, na maioria dos casos, pode estar participando de sua primeira visita ao estrangeiro, e, em tais circunstâncias, desconhece as providências a tomar em relação às informações de que deve dispor sobre os países que vai conhecer e ali estudar experiências relevantes. Esse viajante não tem ideia nem do volume, nem da qualidade das informações técnicas, podendo até considerar dispensável realizar esforços prévios a tal respeito. O senso comum é de que se vamos ao exterior para aprender, não há necessidade de levar informações sobre as áreas objeto das visitas. Por outro lado, o iniciante nessa matéria também desconhece os costumes locais de países estrangeiros, assim como as condições climáticas predominantes, segundo as diferentes estações do ano.

Contar com essas informações, pensa o iniciante, pode significar uma vantagem pouco relevante, uma vez que as viagens desse tipo são realizadas com o propósito específico de adquirir novos conhecimentos. Esse raciocínio é inadequado, para os casos em estudo. Em primeiro lugar, pretender estudar experiências novas, realizadas em cenários diferentes dos nossos, é de todo conveniente, máxime quando o tempo disponível é curto. Ademais, é fundamental chegar-se aos locais de estudo com uma visão razoável do quadro geral em que eles se situam. Em segundo lugar, ao se constatar que as visitas se prestam mais para uma ampliação de conhecimentos, verifica-se que a disponibilidade de um maior número de informações sobre as

realidades a estudar facilita sobremodo a sua compreensão, permitindo o estabelecimento de comparações mais adequadas às situações em que vivemos. E tais comparações correspondem a um dos produtos mais importantes desse tipo de atividade.

A ausência de informações técnicas, em sentido muito restrito, pode causar prejuízos superáveis, desde que o viajante procure compensar suas deficiências anotando o que lhe é transmitido e estudando, no regresso, os fatos observados. Tal procedimento, embora não seja o mais adequado, já constitui um progresso. Mas o desconhecimento das condições locais, em particular o referente ao quadro climático, pode apresentar dificuldades individuais mais significativas. Embora possam ou tenham que ser superadas pelo visitante, tais dificuldades muitas vezes diminuem o rendimento do trabalho pelos choques inicialmente causados. Como o tempo de permanência no exterior é curto, nem sempre é possível recuperar certas oportunidades mal aproveitadas. Para evitar esses problemas, é necessário preparar de forma mais adequada os candidatos às viagens de estudo. Isso não depende apenas dos promotores desse tipo de treinamento, mas dos próprios beneficiários, que, para tanto, devem dispor de razoável espírito de pesquisa – ou de investigação, como denominam essa preocupação os profissionais de países como a Índia e o Egito.

Nessas condições, é importante conhecer, com mais clareza, a situação geral dos países objeto de estudo. Reconheço que não é fácil obter informações (mais precisas) a esse respeito, pois os documentos de conhecimento mais geral fornecem, quase sempre, um quadro sumário em relação aos indicadores econômicos, sociais, climáticos e ambientais mais relevantes dos países objeto de estudo. Isso porque se prendem, preponderantemente, aos aspectos históricos e políticos locais. O manuseio de informações mais específicas acerca do sistema socioeconômico de um determinado país também não é simples; embora elas possam estar disponíveis, seu acesso é difícil. Discuto essa constatação em um raciocínio *a posteriori,* pois minha preparação para esse *II Study Tour* teve que ser atendida com informações, em boa parte, provenientes de documentos de caráter geral. Já de volta ao Brasil, durante o período de análise das informações coletadas, como passo para a elaboração deste livro, tive que ir a algumas das Embaixadas dos países visitados e a boas bibliotecas de Brasília – em tempos em que a Internet ainda não existia – em busca de certas informações que me faltavam. O resultado dessa busca foi razoável.

Sou levado a concluir, assim, que, embora útil, o esforço de preparação de uma viagem ao exterior, com objetivos profissionais, constitui tarefa árdua, que exige muita persistência da parte de quem a realiza. A redução das dificuldades, para os iniciantes, pode ter lugar na medida em que haja uma orientação clara a esse respeito por parte dos promotores da Viagem de Estudo.

2.4.3.2 Posição dos Analistas Estrangeiros

A análise de alguns aspectos do planejamento e da execução de programas de desenvolvimento agrícola e rural, de recuperação de terras, de irrigação e de desenvolvimento regional, levados a cabo por países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, representa uma oportunidade de racionalizar certos conhecimentos adquiridos por conta da viagem realizada. Mas, numa certa medida, o trabalho aqui construído pode servir de informação e orientação para os que desconhecem o que se faz no exterior, em relação às experiências que tiverem a oportunidade de conhecer.

As narrativas de viagem constituíram, durante algum tempo, como foi o caso das produzidas no século XIX, uma forma adequada de transmitir experiências, uma vez que os meios de comunicação não tinham alcançado o grau de evolução que hoje se vê no mundo. O cenário das observações então atualizadas correspondia quase sempre a países subdesenvolvidos.

Esse processo ainda é utilizado hoje, embora segundo métodos e abordagens distintos. Em minha opinião, houve mudanças no processo, mas não na origem dos analistas, que continuam sendo, em boa medida, integrados por especialistas de países desenvolvidos. Tudo indica que esse procedimento tem constituído relevante método de aprendizagem prática, quando os trabalhos realizados não chegam a se caracterizar como *manuais* de orientação para muitos profissionais das áreas estudadas. Acredito que a atração dos estrangeiros por esse tipo de análise pode dever-se ao exotismo dos países subdesenvolvidos, à maior facilidade que existe em estudar uma realidade pouco conhecida e mesmo a interesses políticos. O *reforço* ou estímulo, para usar moderno conceito de psicologia, conferido aos analistas estrangeiros, pela credibilidade que se dá às suas narrativas, é outro importante fator de atração para esse tipo de trabalho.

As narrativas de viagem parecem estar sendo substituídas, nos dias de hoje, pelos trabalhos de elaboração de teses, continuando os países subdesenvolvidos a servir de cenários para estudos sobre os mais diferentes temas. Uma diferença qualitativa que merece registro, no meu entender, se refere às facilidades financeiras concedidas aos analistas estrangeiros pelas instituições de pesquisa dos países desenvolvidos e ao apoio de muitas autoridades locais. Tais oportunidades garantem a esses pesquisadores as condições necessárias à realização de um bom trabalho; e explicam por que os analistas dos países subdesenvolvidos não utilizam com frequência procedimentos idênticos em relação a países estrangeiros ou ao seu próprio país. Considero as narrativas de viagem, assim como os seus substitutos modernos, instrumentos úteis de trabalho, mesmo que se situem em linha descritiva. Não posso pensar de outro modo, pois do contrário não me daria ao trabalho de preparar um documento como este, ainda que o coloque ao nível dos trabalhos que sistematizam experiências pessoais.

Nessa linha de ideias, considero importante registrar agora algumas limitações que, em minha opinião, podem ser encontradas nos trabalhos dos analistas estrangeiros, para situar melhor a minha compreensão sobre os assuntos aqui tratados. Em primeiro lugar, esses especialistas, por pertencerem, com mais frequência, a nações desenvolvidas, costumam examinar as nações subdesenvolvidas segundo enfoques pouco reais, pois é comum adotarem indicadores sobre o desenvolvimento dos seus países como adequados às situações dos países subdesenvolvidas. Nessas condições, os modelos propostos para a solução dos problemas das nações pobres poderiam refletir padrões de desenvolvimento nem sempre adequados. É por isso que essas contribuições, por mais interessantes que sejam do ponto de vista técnico, muitas vezes apresentam resultados práticos pouco expressivos. Tal constatação pode significar para o país que estiver sendo examinado que ele não se encontra em posição tão atrasada. Não incluo na mesma categoria os trabalhos resultantes de cooperação técnica estrangeira, prestada mediante acordos bilaterais ou por intermédio de programas de cooperação técnica internacional, na medida em que haja ativa participação de equipes locais.

A segunda restrição importante se refere ao conteúdo dos trabalhos elaborados pelos especialistas estrangeiros. Como eles são produzidos na base de impressões e de estudos esparsos, seu conteúdo tende a ser superficial, pois na maioria dos casos os trabalhos cobrem aspectos já conhecidos pelas comunidades estudadas.

Sempre que examino um documento escrito por um estrangeiro sobre o Nordeste do Brasil – que considero uma área a respeito da qual disponho de razoável conhecimento –, sou levado a crer que as contribuições desse tipo carecem de maior aprofundamento analítico.

Em terceiro lugar, destaco aqui o estilo bombástico e as críticas contundentes constantes de alguns relatórios de viagem e, mesmo, certas teses. A restrição que faço não é ao estilo, nem ao levantamento de problemas, mas à falta de respeito que determinados pesquisadores externam – ou têm externado – pelos povos que os acolhem, sempre com boa vontade. Os valores locais de uma comunidade, por inadequados que sejam à vista dos padrões do Ocidente desenvolvido, devem ser respeitados. Se houver necessidade de transformar culturas tradicionais, será lícito abordar o assunto e recomendar providências nesse sentido. Mas tais *recomendações*, no meu entender, terão que ser apresentadas sem a necessidade de fazer uso de linguagem pouco adequada. As mudanças que, em alguns casos, podem decorrer de sugestões formuladas por especialistas estrangeiros, devem ser feitas com a participação das próprias comunidades, que saberão escolher processos compreensivos e adaptados aos seus valores socioculturais.

É necessário reconhecer, contudo, que os *Relatórios de Viagem* e as *Teses* apresentam algumas vezes a vantagem de levantar questões ainda não percebidas ou bem compreendidas pelas administrações locais dos países subdesenvolvidos. Por outro lado, mesmo que tais trabalhos não representem contribuições científicas novas, eles proporcionam a vantagem adicional de permitir a sistematização de informações que, às vezes, deixam de ser utilizadas pela falta de tratamento analítico.

Com essas considerações, pretendi pôr em destaque algumas limitações dos trabalhos elaborados por especialistas estrangeiros. Em minha opinião, suas contribuições merecem ser estudadas, embora se tenha que tomar certas cautelas a respeito. Nenhum trabalho pode ser caracterizado como desprovido de valor, pois se um documento nada agrega aos conhecimentos de um determinado grupo de pessoas qualificadas, pode ser interessante para profissionais situados em patamar menos avançado de conhecimento. E se não serve para esse segundo grupo, talvez seja útil para um terceiro, e assim por diante. Acredito ainda que o importante não é apenas o conteúdo, mas também a forma e o método de apresentação de uma ideia. Seguindo nessa direção, não teremos que cair em simplismos exagerados.

3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA

> Em geral, pode-se dizer que nos países subdesenvolvidos se necessita de programas de desenvolvimento para a agricultura, diante de objetivos conjuntos como os especificados a seguir: (a) aliviar a pressão sobre a balança de pagamentos como consequência do crescimento da renda, especialmente a partir de níveis relativamente baixos; (b) evitar pressões internas de tipo inflacionário, por conta das consequências do crescimento da renda sobre a demanda por alimentos, da falta de reação adequada da produção agrícola e da impossibilidade de satisfazer todo o déficit através de importações; (...) (c) liberar mão-de-obra dedicada à atividade agrícola para atender a demanda da força de trabalho das indústrias e dos serviços em expansão, ou mesmo de outros setores mais produtivos da própria agricultura; (d) ampliar os níveis de rendimento da população camponesa; (e) (...) melhorar os níveis nutricionais da população; (f) (...) Aumentar as exportações; (g) (...) garantir, em caso de guerra, os suprimentos alimentares essenciais; e (h) (...) formular um programa de desenvolvimento agrícola como resposta às condições criadas pela perda de mercados para alguns produtos que têm importância apreciável nas exportações do país. (CHONCHOL, 1963: 5-10.)[1]

Meus contatos com as atividades de *planejamento agrícola* tiveram início na Sudene, ali por volta de 1963, no *Departamento de Política Agrícola e Agrária-DPAA*, transformado em *Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA*, em 1964. Naquela época eram raros os *textos técnicos* sobre essa matéria, tanto no Nordeste como no Brasil. Os documentos disponíveis haviam sido produzidos pela *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL*, o *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES* e pela *Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação-FAO*. Os que chegavam ao Nordeste e à Sudene, e por ali circulavam, eram datilografados em estêncil,

---

1 CHONCHOL, Jacques. **Metodologia para formular un programa de desarrollo agrícola.** Recife-PE: Sudene. Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, 1963. 127 p. Mimeogr.

mimeografados, e distribuídos com parcimônia aos profissionais da área e a mais alguns interessados. Para a *lista de clássicos* na matéria entraram os seguintes documentos: (i) *Metodologia para Formular un Programa de Desarrollo Agrícola* (CHONCHOL, 1963); (ii) *Programação do Desenvolvimento Agrícola;*[2] e (iii) *Manual de Planificación Agrícola.*[3]

A situação em termos de raridade também era notável nos países incluídos no *II Study Tour*. Pelo que pude observar, a disponibilidade de tais documentos era melhor na Itália, na Espanha e na Holanda, sendo bem menor no Egito e na Índia.

O exercício da atividade agrícola, em virtude dos múltiplos aspectos que tinham de ser considerados nesse sentido, constituía tarefa complexa e de difícil execução. O esforço intelectual realizado para racionalizar a exploração da mais antiga das atividades produtivas humanas, embora não fosse recente, apresentava resultados pouco expressivos, na medida em que o problema fosse examinado sob uma perspectiva geográfica mais ampla, que transcendesse as fronteiras de países e continentes. Os produtos desse esforço, obtidos em determinados países, por conta da dependência da atividade às condições climáticas locais, não apenas a nível de país, mas de regiões e sub-regiões de uma mesma nação, por mais expressivos que fossem, do ponto de vista econômico, em termos de transferência para outras áreas ou países, apresentavam sérias limitações de uso. Essas circunstâncias, subordinadas ao domínio ecológico, vinham na realidade contribuindo para reduzir as possibilidades de modernização da agricultura no mundo, dando margem à prevalência de modos de produção conceituados como *tradicionais* e *modernos*, que eram comuns tanto aos países de sistemas políticos capitalistas, como socialistas e mistos. A configuração desses modos de exploração não decorria apenas de restrições impostas pelo clima, pois admiti-la corresponderia

---

2 FAO. **Programação do desenvolvimento agrícola.** Recife-PE: Sudene. DAA, 1964. 122 p. (Traduzido por Pedro Motta de Barros, exclusivamente para uso interno da Sudene, do capítulo III do trabalho "A situação mundial da agricultura e da alimentação/1960", da série anual publicada pela FAO. O texto traduzido foi feito a partir da edição em espanhol e conferida com o original em inglês.)

3 FAO. **Manual de planificación agrícola.** Recife-PE: Sudene, DAA, s. d. 6 vol. Mimeogr. (Reproduzido en Recife-PE, Brasil, para uso exclusivo de los cursos de planeamento agrícola de Sudene.) (Preparado por la Unidad Agrícola del Programa de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, Chile.)

à aceitação de total dependência do homem ao ambiente, segundo a teoria determinista de Ratzel.

Além dos aspectos climáticos, havia que levar em conta – e talvez até com maior significação – os referentes à formação e evolução política das nações. Na verdade, havia países que, às custas de grande esforço tecnológico e de capital, mas sobretudo por decisão política, conseguiam criar uma agricultura moderna e, até certo ponto, infensa às restrições ecológicas, a exemplo do que ocorria em Israel, na China e começava a ter lugar no Egito. A experiência americana também merecia ser registrada, embora se tratasse de um caso particular de combinação de condições favoráveis, expressas pela mobilização de recursos naturais abundantes por uma população capacitada e capitalizada, às vésperas de momento histórico privilegiado, correspondente ao da instauração da revolução industrial.

Em todas essas experiências, de uma forma ou de outra, ainda que de modo implícito, prevaleceu uma adequada orientação técnica de uso dos meios de produção. Em linguagem mais atual, essa orientação poderia, ainda que em sentido restrito, ser denominada de *planejamento,* tanto global como setorial, voltado para o macrossistema econômico ou para as empresas. Sem emitir juízo de valor, convinha destacar que, embora o Estado, nos países capitalistas, viesse interferindo gradativamente na forma de utilização dos fatores de produção, coubera aos países socialistas a paternidade pela introdução do planejamento. Com efeito, o *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento*, conhecido no mundo, foi elaborado na União Soviética, em 1928.

Não pretendo tratar de aspectos teóricos do planejamento neste trabalho, mas considero importante relacionar com clareza economia e planejamento. A economia fornece a base conceitual para a utilização racional dos recursos, enquanto o planejamento representa o seu instrumental prático, a cada dia submetido a novos aperfeiçoamentos. E, na medida em que são aperfeiçoadas as suas técnicas, vai se consolidando a posição da economia. Mas o planejamento, em minha opinião, não deve e não pode ser considerado como um fim em si mesmo, pois planejar constitui ato de ordenamento e de instrumentação, que só terá sentido, a nível global, se repousar sobre sólidas decisões políticas.

O esquecimento do fato de que a economia é política, tem contribuído, muitas vezes, para o desânimo de economistas e planejadores. Para tornar o seu trabalho mais efetivo e gratificante, esses profissionais poderiam fazer um esforço de revisão em suas posições a respeito do papel do técnico e do papel do político. Essa percepção não significa que o técnico ou o cientista devam deixar de pensar e produzir quando as condições políticas assumem feições desfavoráveis. Mas aceitá-la sem a necessária crítica pode representar processo de autolimitação lamentável. O importante é não esquecer os limites dos fatores que favorecem ou dificultam o trabalho intelectual, do qual o planejador não pode estar desvinculado.

Essas breves considerações facilitam a compreensão do tema tratado neste capítulo e permitem a indução de algumas proposições que serão tratadas no decorrer do trabalho. É natural que isso aconteça, pois os demais assuntos estão relacionados com o que agora se desenvolve. O planejamento da agricultura constitui atividade comum a todos os países visitados, embora variasse o seu grau de detalhe e a sistemática de seu emprego. Uns o realizavam segundo abordagens mais materializadas, enquanto outros o faziam no contexto de um marco global, sob a forma de processo, não se preocupando apenas com o uso de determinadas técnicas.

De conformidade com as orientações do Programa do *II Study Tour*, não se buscou compreender apenas como o planejamento agrícola era realizado, mas estudar também os aspectos básicos que configuravam o processo de planejamento, estruturado (ou não) de maneira sistemática, nos países incluídos no *II Study Tour*.

Foi assim que se tratou o tema objeto deste Capítulo, considerando-se os aspectos de estrutura dos sistemas de planejamento dos países visitados, fossem esses aspectos formais ou informais, de elaboração dos planos e de acompanhamento de sua execução. A tarefa que procurei cumprir a esse respeito abrange tanto o planejamento setorial da agricultura, como o planejamento global dos sistemas socioeconômicos analisados.

Para compreender melhor o tema ora iniciado, bem como os que se seguirão, considero conveniente fornecer uma visão, ainda que simplificada, da situação dos países estudados. Esse quadro de referência abrangerá aspectos geográficos, econômicos e sociais, e será composto, em caráter específico ou complementar, a partir

de informações, sempre que possível, desdobradas regionalmente, como as que constam do Anexo 3. Como as experiências de planejamento agrícola estudadas tiveram lugar particularmente no Egito e na Índia, abordarei no presente capítulo os principais contornos desses dois países, podendo voltar a citá-los na proporção em que as análises assim o exigirem.

3.1 EGITO

Apresentam-se agora, além do quadro geral do sistema socioeconômico do País, as formas segundo as quais tiveram lugar o processo de planejamento global e agrícola no Egito. Não se trata de um trabalho simples, e tampouco completo, pois as informações disponíveis eram escassas, assim como as relacionadas aos últimos aspectos mencionados. Mas pode ser compensador o esforço realizado nessa direção.

3.1.1 Informações Gerais do País

Formar uma imagem do Egito a partir de documentos históricos, políticos, geográficos e econômicos, como de resto em qualquer país, equivale ao trabalho de fotografar objeto sem o ajustamento da distância focal. É difícil concretizar uma imagem sobre um país que, embora de grande superfície (1.000.449 km^2), tem mais de 90% do seu território situado em áreas desérticas, e vive, em boa medida, em função dos recursos hídricos proporcionados pelo rio Nilo. (Vide Cartogramas 3.1 − República Árabe do Egito − e 3.2 − Roteiro de Viagem.) Trata-se, além disso, de uma nação de cultura milenar, cuja compreensão é demorada, em virtude das diversas fases da formação política pelas quais passou, a começar pelo Período Antigo, que teve início 4.000 anos A. C. Até os dias presentes, o Egito atravessou fases de fausto e poder, não sendo simples explicar as razões que determinaram o seu encaminhamento para uma posição de país subdesenvolvido, a menos que se faça um esforço aprofundado de pesquisa histórica, que não cabe proceder aqui. [4] Assim sendo, estamos mais interessados é em saber como, diante da situação vigente nos anos de 1970, o povo egípcio vinha trabalhando para romper a

[4] Mas sugiro uma boa fonte: TVEDT, Terje. **The river Nile in the age of the British: political ecology and the quest for economic power.** New York, NY: I. B. Tauris & Co Ltd., 2004. 456 p.

posição de *equilíbrio instável* que então caracterizava o seu estágio de desenvolvimento.

As civilizações que viveram períodos de significativo desenvolvimento, embora os frutos do progresso não tenham sido bem repartidos com a população, e hoje se encontram em situação desfavorável, do ponto de vista socioeconômico, enfrentam obstáculos muito maiores para progredir do que os jovens países subdesenvolvidos. A compreensão dessa diferença é simples, e pode ser expressa pela estratificação sociocultural diferenciada que é possível verificar nos países antigos. Os países novos, embora herdando influências das velhas civilizações que os descobriram e colonizaram, estão mais distanciados desses efeitos, em termos relativos, na proporção em que sua independência política se torna mais efetiva.

3.1.1.1 Sistema Político-Administrativo

O Egito era um Estado Socialista Democrático, unitário. Sua economia fundamentava-se na "suficiência e justiça, eliminação da exploração e erradicação das diferenças entre classes." [5] Mas o socialismo no Egito tinha características ideológicas especiais. Antes de mais nada, "ele emanava do ambiente local e levava em consideração as tradições do povo. A religião era respeitada com uma força que inspirava e assegurava a integridade moral do indivíduo. Respeitava-se também a propriedade privada, na medida em que seus donos não tendessem a explorar outros. Além disso, acreditava-se firmemente no valor do indivíduo."[6] Tratava-se, assim, de um socialismo de Estado, muito diferente do adotado pelos países do bloco comunista.

A organização popular (ou política) era dirigida por um partido, denominado *União Socialista Árabe* (ASU, da sigla em inglês *Arab Socialist Union*), que tinha na Conferência Geral, constituída com a duração de seis anos, sua autoridade máxima. Ali estavam representadas as governadorias, as cidades e as vilas, agrupadas segundo distintas instâncias de poder.

---

5 EGYPT. Central Agency for Public Mobilization and Statistics. **Statistical handbook.** Cairo, 1973, p. 273.

6 ABDALLAH, Hassan. **The handbook of Egypt.** Cairo, National Publication & Printing House, 1966, p. 27.

A *União Socialista Árabe*, criada como consequência e suporte da Constituição de fevereiro de 1962, representava "a vanguarda socialista que liderava o povo, expressava sua vontade, dirigia as ações nacionais e assegurava o efetivo controle do progresso de tais ações, dentro do quadro geral dos princípios da Constituição Nacional. A *União Socialista Árabe* era o lugar de encontro dos desejos e aspirações nacionais. Como um sistema político popular, abrangia todo o poder do povo trabalhador – agricultores, operários, soldados, intelectuais e detentores do capital nacional –, no sentido de que ele combinava a aliança desse poder dentro do contexto da unidade nacional." [7] O governo local procurava, desse modo, politizar o povo, a fim de adquirir força e legitimar os objetivos da revolução realizada pelo Presidente *Gamal Abdel Nasser*. Essa politização era importante, pois sem esse esforço o governo não poderia criar e manter uma mística em torno da necessidade de retirar o País do subdesenvolvimento.

Embora fosse um Estado socialista, o Egito era administrado por três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário –, e tinha como Chefe de Estado o Presidente da República, que podia também acumular as funções de Primeiro-ministro. O País era então dividido administrativamente em 25 governadorias, que correspondiam aos estados no Brasil. Cada governadoria tinha um governador, designado pelo Presidente da República, podendo ser por este exonerado.

As governadorias, assim como as cidades e as vilas, de acordo com o Sistema de Administração Local introduzido em 1960, eram dirigidas por titulares específicos e apoiadas por conselhos. Financeiramente autônomos, tinham personalidade jurídica e estavam estruturados pelos seguintes elementos:

i. o governador, que representava o poder executivo;
ii. membros designados ex-ofício, que representavam os ministros cujos serviços estendiam-se às governadorias;
iii. membros ativos da União Socialista Árabe, escolhidos em função de sua capacidade de contribuir para o melhor desempenho do conselho; e
iv. membros diretamente eleitos por voto secreto, desde que pertencessem à União Socialista Árabe. [8]

---

7 EGYPT. Central Agency..., op. cit., p. 289.

8 EGYPT. Central Agency..., op. cit., p. 278-281.

MAR MEDITERRÂNEO
SALUM
MERSA-MATRUM
ROSETTA
DAMIETTA
ALEXANDRIA
DAMANHOUR
EL KUBRA
EL MANSURA
TANTA
PORT-SAID
ZAGAZIG
BENHA
ISMAÍLIA
MATRUB
CAIRO
EL GIZA
HELWAN
SUEZ
PALESTINA
JORDÂNIA
PENÍNSULA DO SINAI
EL FAIYUM
BENI SUEF
SIWA
OÁSIS AL BAHARIA
ARÁBIA SAUDITA
EL MINYA
SAARA
EGITO
ASYUT
MAR VERMELHO
OÁSIS DE FARAFRA
SUHAG
GIRGA
QUENA
QUS
EL UGSUR
OÁSIS AL DAKHLA
OASIS AL KHARGA
LÍBIA
BARIS
ASSUÃ
EL SHALLAL
DUNQUI
SUDÃO
LEGENDA
CAPITAL
CIDADE
FRONTEIRA INTERNACIONAL
FONTE: Central Agency for Public Mobilization and Statistics, Estatistical Handbook. Arab Republic of Egypt. 1973
0 60 120km
Escala Gráfica
CARTOGRAMA 3.1
REPÚBLICA ÁRABE DO EGITO

CARTOGRAMA 3.2

REPÚBLICA ÁRABE DO EGITO. ROTEIRO DE VIAGEM.

A constituição dos conselhos das cidades seguia os mesmos critérios estabelecidos para as governadorias. Ao mesmo tempo, cada vila ou grupo de vilas, dependendo do seu tamanho, dispunha de um conselho, cuja unidade central, para o caso dos agrupamentos de vilas, correspondia à unidade combinada. A escolha dos seus membros seguia, praticamente, a mesma sistemática utilizada em relação aos níveis administrativos anteriores, em termos de participação política da população, a partir de sua base, que se encontrava no meio rural.

Para um País que adquirira independência política há bem pouco tempo – apenas 20 anos (18 de junho de 1956, quando houve a evacuação total das tropas britânicas) –, o exercício do poder, com independência, devia constituir tarefa a exigir grande esforço de compreensão dos que tinham sobre si a responsabilidade de transformar uma sociedade economicamente pobre como a egípcia.

3.1.1.2 Clima

No Egito eram visíveis as quatro estações do ano, ainda que a maior parte do seu território estivesse situada em áreas desérticas. É verdade que tal situação não podia ser comparada com a que prevalecia em países localizados bem acima do Trópico de Câncer e, portanto, no hemisfério Norte. Na "primavera (março a maio) e no outono (setembro a novembro) o tempo era agradável. Durante o verão (junho a agosto) o clima nunca chegava a ser muito quente, especialmente à noite, em virtude da brisa que soprava do Norte. O clima era geralmente seco e a umidade relativamente alta, mas somente em agosto. Nas áreas desérticas havia contrastes distintos entre o verão e o inverno, assim como entre as temperaturas diurnas e noturnas." [9]

No inverno (dezembro a março), o País gozava de tempo agradável. Mas podiam ocorrer, nessa estação, períodos de temperatura bem baixa, surpreendendo os viajantes desavisados, como ocorreu com o nosso Grupo. As variações de temperatura, umidade e precipitação pluviométrica atingiam intervalos bastante amplos, em certos casos, como acontecia com as chuvas anuais, que podiam ir de um milímetro, em Luxor (a cidade dos Reis), a 158 mm em *Mersa Matruh* – capital da governadoria de Matruh (Tabela 3.1).

[9] ABDALLAH, Hassan. Op. cit., p. 39.

Apesar dessas variações, pelo menos nas cidades e ao longo do Nilo, as condições de vida do Egito não eram das mais difíceis, sendo suportáveis pelos ocidentais.

Tabela 3.1 - Médias Estacionais e Anuais de Temperatura, Umidade e Precipitação Pluviométrica em Algumas Cidades do Egito

Cidade	Médias de Janeiro			Médias de Julho			Médias Anuais			
	Temperatura (°C)		Umida-de (%)	Temperatura (°C)		Umida-de (%)	Temperatura (°C)		Umida-de (%)	Precipi-tação Anual (%)
	Máxima	Mínima		Máxima	Mínima		Máxima	Mínima		
Cairo	19,7	7,6	74	35,9	21,7	61	28,7	15,2	66	26
Alexandria	18,5	10,6	69	29,6	23,0	77	25,0	17,3	71	184
Mersa Matruh	17,7	8,5	76	27,6	21,2	81	23,6	15,4	76	158
Port Said	18,8	10,6	76	31,3	23,2	77	25,6	17,7	74	79
Hurghada	21,6	10,1	54	34,7	24,3	56	28,9	17,6	56	3
Luxor	23,4	5,4	68	40,4	22,5	34	34,2	15,4	47	1
Aswan	23,5	10,1	45	41,3	26,4	26	34,2	19,2	34	3
Siwa	19,7	3,6	70	38,1	20,5	55	29,9	12,7	61	10

Fonte dos Dados Básicos: ABDALLAH, Hassan. **The handbook of Egypt.** Op. cit., p. 41.

Essas variações climáticas tinham possibilitado o desenvolvimento de um amplo número de lavouras, nos locais onde a produção agrícola era praticada mediante o uso da irrigação. Embora as precipitações pluviométricas fossem reduzidas, havia regiões no Egito onde era possível explorar a agricultura em regime de sequeiro (*rainfed agriculture*), como ocorria na costa mediterrânea, entre Alexandria e a fronteira com a Líbia, numa extensão de 60 quilômetros. Tornava-se assim evidente a total dependência da agricultura e da pecuária ao regime da irrigação. Em ambos os casos, o esforço realizado para promover o desenvolvimento do setor agrícola era muito grande, pois embora a água fosse de certo modo abundante, consideradas as disponibilidades potenciais do Rio Nilo, os recursos de solo eram altamente escassos.

3.1.1.3 Divisão Regional

O Egito, juntamente com o Sudão, o Marrocos, a Algéria, a Tunísia, a Líbia e o Saara Espanhol (àquela época com domínio disputado pela Mauritânia e pelo Marrocos, depois da retirada das tropas espanholas), situa-se na porção Norte da África, ocupando o seu canto mais ocidental. O País era dividido em três grandes regiões:

i. Vale do Nilo;
ii. Deserto Árabe ou Deserto Ocidental; e
iii. Deserto da Líbia ou Deserto Oriental.

O **Vale do Nilo** compunha-se de *duas Zonas,* o *Alto Egito* e o *Baixo Egito*. Na *Zona do Alto Egito,* onde eram bem mais extensas as áreas desérticas, havia montanhas em ambos os lados do rio, com alturas que iam de 800 a pouco mais de 1.000 metros, acima do nível do mar. Tratava-se de uma área que correspondia ao prolongamento do Deserto do Saara, sendo a parte menos fértil do Vale. A *Represa de Assuã* e sua Grande Barragem estão localizadas nessa sub-região. Na *Zona do Baixo Egito* está situado o *Delta do Nilo*, uma área de forma triangular, com vértice localizado nas proximidades da cidade do Cairo e lados formados pelos braços esquerdo e direito do rio. O braço esquerdo, denominado Rosetta, deságua no Mediterrâneo, a leste de Alexandria, e o braço direito, conhecido como Damietta, também corre para o Mediterrâneo, na direção oeste de Port Said. [10]

Os recursos naturais mais importantes dessa região eram representados pela água do rio Nilo e pelas férteis terras do Vale, em particular as localizadas na área do Delta. Aqui se encontravam em curso alguns dos maiores projetos de recuperação de terras (*land reclamation*) realizados pelo governo egípcio. (Sua análise será feita no item 4.1 do Capítulo 4.) O Vale do Nilo era é a região mais povoada do País, concentrando cerca de 68% da população do Egito, em 1972. Além do Cairo, Alexandria, Port Said, Ismaília e Suez, havia 117 cidades nessa região, sendo 61 no Baixo Egito e 56 no Alto Egito. O número total de vilas era de 4.073, assim distribuídas: 2.361 no Baixo Egito e 1.682 no Alto Egito, [11] o que mostrava quão concentrada era a população urbana ao longo do Vale do Nilo.

A **Região do Deserto Árabe** (ou do Deserto Ocidental) também compreendia *duas* Zonas, a *Zona do Norte* e a *Zona do Deserto do Sul*. A *Zona do Norte* abrangia a Península do Sinai, cobrindo uma área de aproximadamente 80.000 km^2, de grande importância política, econômica e militar. Na realidade, o Sinai representava a principal porta de acesso ao Egito, pelo Leste. Essa Zona, por sua vez, estava dividida em três Sub-regiões: a do Norte, a Central e a do Sul. A Sub-região

---

[10] EGYPT. Central Agency..., op. cit., p. 296-298.

[11] ABDALLAH, Hassan. **The handbook of Egypt.** Op. cit., p. 30.

do Norte dispunha, em termos relativos, de razoável oferta de recursos hídricos de superfície, móveis, uma vez que era possível realizar ali explorações agrícolas sob o regime de agricultura de sequeiro. A Sub-região Central, ao contrário da Sub-região do Norte, apresentava escassez de água, pois era constituída por um platô rochoso com altitude superior a 3.000 m acima do nível do mar. A Sub-região do Sul, constituída por uma área rochosa íngreme, apresentava altitude também superior a 3.000 m. Mas ali a água era abundante, para os padrões do País, em virtude da ocorrência de precipitações elevadas. Os recursos naturais mais abundantes eram representados pelo petróleo. Dessa sub-região provinha grande parte da produção de óleo do Egito. O País se esforçava para descobrir petróleo em outras áreas, mas os resultados não estavam sendo muito favoráveis.[12]

A **Região do Deserto da Líbia** (ou do Deserto Oriental) representava aproximadamente 2/3 da área territorial do País. Era bem menos elevada do que a Região do Deserto Árabe, apresentando altitude média de 500 m acima do nível do mar. Compreendia *duas zonas,* a *do Norte* e a *do Sul,* diferenciadas pela predominância na primeira de grandes depressões, das quais a mais importante era a de Quattara, localizada na governadoria de Matruh. Em ambas as zonas podiam ser encontrados oásis, que merecem ser destacados, como os de Siwa, Wadi El Natroun, Baharia, Farafra, Kharga e Dakhla, em função dos quais viviam as populações beduínas remanescentes, que não excediam 1% dos habitantes do País. Essa região era considerada de escassas possibilidades econômicas.

3.1.1.4 População

A população egípcia, em 1974, era da ordem de 36,3 milhões de pessoas. De acordo com projeções realizadas pela ONU, o quadro populacional do Egito, em 1975 e 2000, seria o seguinte, conforme Tabela 3.2, a seguir.

[12] O Brasil, por intermédio da Braspetro, uma subsidiária da Petrobrás, vinha realizando trabalhos de prospecção de petróleo no Egito, mas os resultados também eram reduzidos. Até então, a empresa só conseguira encontrar algumas reservas de gás, em particular nas proximidades da área do Delta.

Tabela 3.2 - Egito. Estimativa de População Rural e Urbana para os Anos de 1975 e 2000

Ano	População Rural (em habitantes)		População Urbana (em habitantes)		População Total (em habitantes)
	Em Números Absolutos	Em % sobre o Total	Em Números Absolutos	Em % sobre o Total	
1975	19.500.000	52,3	17.800.000	47,7	37.300.000
2000	23.700.000	35,6	42.700.000	64,4	66.400.000

Fonte: COHEN, Michael A. "Las ciudades en los países em desarrollo: 1975-2000." Washington, D. C.: **Finanzas y desarrollo,** 13(1); 12-15, mar. 1976, p. 14.

Em 25 anos, segundo as estimativas referidas, a população egípcia teria crescido em 78%, modificando-se a composição dos quadros domiciliares rural e urbano. Se naqueles dias de meados dos anos de 1970 a situação já era difícil de controlar, pela falta de oportunidades de emprego, a tendência seria o seu agravamento. Assim, havia que considerar o grande esforço que o País realizava para dar solução ao problema do emprego e da melhoria das condições de vida da população. Raciocinar apenas com projeções, como se nada estivesse sendo feito para mudar um determinado quadro socioeconômico, era adotar posição simplificada ou mesmo simplista, que muitas vezes não refletia a realidade local.

Um quadro como esse podia trazer preocupações para um País com escassa base de recursos naturais, em particular de terras cultiváveis e habitáveis. A densidade demográfica do Egito, considerando a população de 1974 sobre a área total do País, era de 36,3 hab./km^2 (36.300.000 habitantes ÷ 1.000.449 km^2). Mas se se levasse em conta apenas a superfície nas terras situadas ao longo do Vale do Nilo, que correspondia às áreas sob cultivo do País (cerca de 24.500 km^2) e onde se concentrava a maior parte da população, a densidade demográfica se elevaria para cerca de 1.237 hab./km^2 (36.300.000 habitantes ÷ 24.500 km^2). Fornecer alimentos e serviços de diferentes naturezas para esse contingente populacional, com base nos recursos disponíveis, requereria esforço gigantesco e a mobilização de todas as possibilidades existentes no País, por mais remotas que elas pudessem parecer à primeira vista. Fazia sentido, portanto, todo o empenho desenvolvido pelo Egito para aumentar as reservas de água acumulada e os estoques de terras cultiváveis, em decorrência dos *Projetos de Recuperação de Terra*, ainda que os custos fossem elevados e que certos problemas de natureza ecológica pudessem vir a ocorrer.

Mas há um aspecto, a respeito da economia dos países pobres, que embora possa ser entendido, é difícil de ser aceito. Refiro-me aos gastos que o Egito realizava, assim como outras nações do Oriente Médio, com o esforço de guerra, que expressarei não em termos financeiros, mas em termos humanos e materiais. O exame da Tabela 3.3, adiante, oferece uma percepção razoável, ainda que sintética, em relação a esse problema.

Tabela 3.3 - Arsenal de Guerra dos Países do Oriente Médio em 1976

País	Arsenais dos Países				
	Soldados em Armas	**Aviões de Combate**	**Tanques**	**Artilharia (N° de Canhões)**	**Mísseis S. A. M.**
Israel	426.000	450	2.900	670	20
Egito	332.500	450	2.000	1.760	90
Síria	192.500	400	2.200	1.200	38
Iraque	135.000	350	1.500	700	-
Jordânia	70.250	70	600	221	-
Arábia Saudita	51.000	100	300	-	10
Líbia	32.000	110	1.100	145	50
TOTAL	1.239.250	1.930	10.600	4.696	208

Fonte: **Time.** (22/03/1976), p. 4.

Essas nações, assim como outras que procuravam dia a dia aumentar os seus arsenais de guerra, justificavam os gastos realizados nesse campo como necessários à defesa de suas fronteiras e à integridade nacional. Dadas as injunções políticas a que estavam submetidas, no contexto mundial, as referidas nações até podiam ter boas opções a fazer, em virtude do desvio de recursos escassos para atividades que pouco agregavam à economia nacional. Isso tornava ainda mais difícil promover a melhoria das condições de vida de suas populações.

3.1.1.5 Renda e Principais Produtos

O Produto Nacional Bruto do Egito, com base em informações de 1974, era da ordem de US$ 10,3 bilhões, e a renda *per capita* girava em torno de US$ 278.00. A agricultura contribuía com 30% para a geração do Produto, a indústria com 25% e os serviços com 45%. Os principais produtos, de origem agrícola, eram o algodão, o trigo, o milho e o arroz. A indústria estava orientada para a produção de alimentos e têxteis, de certas manufaturas de ferro e aço e de produtos químicos. Na área da mineração, o petróleo era o principal

produto. A sua produção (incluindo o Sinai) alcançava o patamar de 12.800.000 ton., cerca de 20% inferior à de 1972, [13] quando alcançou 15.954.000 ton. Além do petróleo, o Egito produzia fosfatos, ferro, sal, manganês e calcário. No Anexo 3 encontram-se outras informações úteis à compreensão do sistema socioeconômico da República Árabe do Egito.

3.1.2 Processo de Planejamento Global

A economia do Egito, dado o sistema político que o caracteriza, era planificada em sua quase totalidade, com destaque para as ações ligadas ao setor agrícola. Isso é evidente, dada a escassez dos recursos disponíveis nesse campo. As ideias de planejamento no Egito começaram a ganhar dimensão a partir da Revolução de 1952, quando foi criado o *Conselho Nacional da Produção,* cujos objetivos iniciais consistiam em realizar estudos voltados para a elaboração de *Projetos de Desenvolvimento*. Para alcançar uma posição mais concreta a respeito da execução de projetos públicos de maior interesse para a nação, considerando tanto as necessidades econômicas como as sociais, o Egito avançou um pouco mais nessa direção em 1953, com a criação do *Conselho Permanente para os Serviços Públicos.* [14]

Embora havendo, àquela época, uma orientação clara sobre a necessidade de bem planejar a economia, o Egito ainda não dispunha de nenhum plano. Os resultados mais concretos então obtidos se expressaram na prática pela elaboração de um *Orçamento de Desenvolvimento,* abrangendo os anos de 1953-1955. Esse trabalho, na realidade, foi considerado como um passo importante para a preparação do *I Plano Global de Desenvolvimento do País.*

3.1.2.1 Planos Quinquenais

Em fins dos anos de 1950, o Egito deu início à formulação do seu *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento,* abrangendo o período 1960-1965. Esse Plano tinha como objetivos a melhora do desempenho da indústria, da agricultura – com ênfase nos trabalhos de irrigação e drenagem – e de ampliação da infraestrutura. A esse

---

[13] Cf. “Petroleum Economist”. Jan. 1975. *In:* **Documento Abril 1. Petróleo.** Rio de Janeiro-RJ, 1(1), set., 1975, p. 70. 204 p.

[14] ABDALLAH, Hassan. **The handbook of Egypt.** Op. cit., p. 81.

respeito, o Plano conferia alta prioridade à construção da Grande Barragem de Assuã (*The High Dam*). Essa prioridade foi definida em função da impossibilidade técnica de elevar, pela terceira vez, a altura da parede da primeira Barragem de Assuã, já elevada duas vezes. (Essa questão será retomada adiante.)

O *II Plano Econômico de Desenvolvimento,* diferente do primeiro, teve sua vigência prorrogada de cinco para sete anos, abarcando, dessa forma, o período de 1965-1972. Esse período foi depois redefinido, voltando a ser de cinco anos. Suas prioridades não sofreram maiores modificações, embora alguns investimentos no setor industrial tivessem crescido mais e se verificado uma pequena redução nos investimentos destinados às obras de infraestrutura (transportes, comunicações e trabalhos relacionados ao Canal de Suez).

Por conta da *Guerra dos Seis Dias,* travada com Israel, em 1967, as metas do *II Plano Econômico de Desenvolvimento* tiveram que ser alteradas. Além dos prejuízos financeiros, materiais e humanos, as autoridades nacionais foram levadas a reorientar os seus esquemas de trabalho, tanto os de médio prazo como os de longo prazo, a fim de soerguer as bases da economia. O Egito sofreria os efeitos da *Guerra dos Seis Dias* por muito tempo ainda. Mesmo assim, envolveu-se em outra operação de guerra de vulto, com os demais Países do Oriente Médio, a partir do momento em que teve início a chamada *Guerra do Petróleo,* em 1973.

O País pode ter lucrado com a nova aliança, ainda que as possibilidades do Egito no campo da produção de petróleo não tenham sido privilegiadas, como ocorria com a maioria dos seus aliados árabes. Além disso, com a *Guerra dos Seis Dias,* o Egito perdeu boa parte de suas áreas de produção petrolífera, localizadas ao longo da Península do Sinai. Tais áreas, dominadas por Israel, ainda não haviam sido recuperadas em 1976.

3.1.2.2 Orientação dos Trabalhos

O processo de planejamento na República Árabe do Egito não era simples, pois o País não contava com um *Órgão Central* do Sistema de Planejamento, responsável por sua gestão, ainda que houvesse no alto escalão da estrutura governamental um Ministério do Planejamento.

O comando das decisões em matéria de planejamento cabia, do ponto de vista administrativo, ao Primeiro-ministro, que era coadjuvado por quatro Vice-primeiros-ministros. Cada um desses Vice-primeiros-ministros era, por sua vez, responsável por um Ministério específico, de acordo com a seguinte esquematização:

i. vice-primeiro-ministro para a produção e ministro da energia e eletricidade;
ii. vice-primeiro-ministro e ministro da guerra e da produção militar;
iii. vice-primeiro-ministro e ministro das relações exteriores; e
iv. vice-primeiro-ministro e ministro para o desenvolvimento social e serviços.

Ao mesmo tempo, os diferentes ministérios, inclusive o do Planejamento, eram ordenados segundo quatro Grupos: [15]

- grupo de desenvolvimento social e de serviços;
- grupo de produção;
- grupo de assuntos econômicos (no qual estava inserido o Ministério do Planejamento); e
- grupo de ministérios gerais.

Não havia subordinação direta de qualquer um desses grupos a um determinado Vice-primeiro-ministro. Os Grupos eram, portanto, coordenados pelo colegiado constituído pelo Primeiro-ministro e os Vice-primeiros-ministros. Era esse colegiado que definia as grandes linhas de ação política do desenvolvimento do país, nos campos econômico e social, político e militar, que eram detalhadas e implementadas pelos diferentes Ministérios Setoriais.

Os Grupos de Ministérios Setoriais eram dirigidos por duas categorias de Ministros, os Ministros Setoriais e os Ministros de Estado. Os dessa segunda categoria, embora respondessem por determinadas áreas de trabalho, se encontravam em posição hierárquica inferior à dos Ministros Setoriais. Em alguns casos, para uma determinada Pasta ou Setor, havia um correspondente Ministro de Estado, que funcionava como uma espécie de Secretário-geral

[15] Conversei sobre o assunto com o Dr. Mohamed Talaad Abdallah, Primeiro Secretário da Embaixada do Egito no Brasil, tomando por base documento em árabe, da Presidência da República Árabe do Egito, publicado em março ce 1976.

do Ministério Setorial homólogo. [16] Era o caso, por exemplo, dos Ministros de Estado para as pesquisas científicas e a energia atômica e para o Governo Local e para as Organizações Políticas e do Povo.

Situação parecida podia ser encontrada na França e na Índia. Na França, o título de Ministro de Estado tinha conotação diferente, que se expressava pela honraria com que o Presidente da República distinguia um determinado Ministro Setorial. Ali também havia a figura do Secretário de Estado, que tinha a função de supervisionar ou gerenciar um assunto específico incluído no rol de atribuições de um dado Ministério Setorial. Na Índia, a figura do Ministro de Estado correspondia à de um Secretário de Estado no Brasil e a de Secretário-Geral de um Ministério. Naquele País havia, portanto, um Ministro da Agricultura e tantos Ministros de Estado da Agricultura em número correspondente ao de estados do País. Essas diferenciações podiam parecer óbvias, mas eram importantes. Por isso são mencionadas, pois facilitam a compreensão da estrutura administrativa dos países estudados.

O Ministério do Planejamento do Egito, conforme salientado, embora se encontrasse em posição de linha, ao lado da maioria dos Ministérios Setoriais – alguns deles preenchidos por Vice-primeiros-ministros –, coordenava as ações relacionadas aos trabalhos de planejamento, pelo menos ao nível de formulação e acompanhamento da execução dos Planos. Essa coordenação era exercida como uma decorrência natural de suas funções e em virtude das características do sistema político prevalecente no País. Em consequência, as atividades econômicas e sociais eram planejadas sob um marco de centralização bastante acentuado, embora a configuração do socialismo egípcio ensejasse a participação do empresariado privado nos processos decisórios de produção.

3.1.2.3 Detalhamento dos Planos

Os trabalhos de planejamento global e setorial, necessários à elaboração dos Planos de Desenvolvimento, seguiam uma orientação programática descendente e ascendente. Na prática, definidos os marcos de referência a respeito da orientação a ser seguida pelo País – a cargo do Primeiro-ministro, dos quatro Vice-primeiros-ministros e dos Ministros Setoriais –, tinha início o processo de formulação dos

[16] De certa forma, assim também ocorria no Brasil, que dispunha de um Secretário-Geral para cada Ministério – civil ou militar.

Planos de Desenvolvimento, que era, a partir de então, coordenado pelo Ministério do Planejamento.

O detalhamento e a operacionalização desse processo eram realizados por *Comitês Setoriais de Planejamento,* constituídos por representantes de ministérios afins, sob a coordenação do representante do Ministério do Planejamento. O funcionamento de tais Comitês assemelhava-se, em sentido restrito, ao dos grupos responsáveis pela coordenação e acompanhamento dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional* implementados no Brasil. [17] A diferença a esse respeito referia-se às fases do processo de planejamento, nas quais interferiam os *Comitês Setoriais de Planejamento*, no Egito, e os *Grupos de Acompanhamento dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional* no Brasil. Durante o processo de elaboração dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento n*o Brasil também eram constituídos Grupos ou Comitês Setoriais, ainda que sua composição fosse praticamente informal.

3.1.2.4 Conselhos Especializados

A economia egípcia foi orientada, até meados dos anos de 1970, por Planos Quinquenais de Desenvolvimento, segundo preocupação política de médio prazo. Mas essa orientação, de características circunstanciais, representava posição pouco adequada ao momento histórico vivido, em particular, pelo Egito e, em geral, pelo mundo subdesenvolvido. Na realidade, os dez anos até aquela data "testemunharam a realização em muitas nações de várias pesquisas e estudos elaborados com o propósito de estabelecer estratégias de longo prazo, capacitando-as a enfrentar o futuro com programas científicos apropriados, que pudessem assegurar a realização de seus objetivos sociais e econômicos." [18] Em decorrência de várias das razões já salientadas aqui, o País compreendeu a importância de também se engajar na elaboração de estudos prospectivos de mais longo prazo, procurando identificar iniciativas relevantes em

---

[17] Era o que se observava com Programas como o *Polonordeste* (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), *Polamazônia* (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia) e *Polocentro* (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados).

[18] EGYPT. **The Specialized National Councils Magazine.** Cairo, 1, Jun. 1976. Edited by the General Secretariat of the Specialized National Councils, p. 2.

diferentes campos de atividade nacional, mais adequadas ao desenvolvimento do País, até o horizonte do ano 2000.

Para a realização de tais estudos, a custos reduzidos e a um nível de qualificação satisfatório, o governo adotou um esquema que pareceu bastante viável, tanto em termos econômicos como políticos. O esquema consistia na criação de *Conselhos Nacionais Especializados,* constituídos por técnicos e cientistas de renomada experiência, parlamentares e presidentes das uniões profissionais, assim como por ex-Ministros. Esses conselhos, previstos na Constituição do País, eram subordinados ao Presidente da República, e tinham a função de assessorá-lo em matérias consideradas de alta prioridade para o desenvolvimento da nação. Eles foram institucionalizados em 1974, pelo Decreto Presidencial N° 615, e nesse mesmo ano o governo criou os dois primeiros Conselhos Nacionais Especializados, o Conselho Nacional de Educação, Pesquisa Científica e Tecnológica e o Conselho Nacional para a Produção e Assuntos Econômicos. Para garantir "coordenação e interação construtiva entre os conselhos, o Executivo e o Legislativo, os ministros cujos trabalhos estavam relacionados a esses dois Conselhos passaram a integrá-los como membros, a fim de fortalecer os postos por eles ocupados." [19]

O Egito não contava àquela época com um Sistema de Planejamento bem estruturado, como o que existia no Brasil. Mas dispunha de uma série de órgãos colegiados desempenhando funções semelhantes às exercidas no Brasil pelos Conselhos de Desenvolvimento Econômico-CDE e de Desenvolvimento Social-CDS. Contudo, havia uma diferença significativa entre a composição dos Conselhos ou Órgãos Colegiados existentes no Egito e no Brasil, expressa pela natureza dos seus participantes. Os Conselhos no Brasil, tanto os nacionais – a exemplo do CDE e do CDS –, como os regionais, restritos aos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul), eram constituídos apenas por representantes do Poder Executivo (federal e estaduais). No Egito, entretanto, os Conselhos existentes tinham uma representatividade bem mais ampla, em termos políticos, uma vez que eram constituídos por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, e de entidades de classe, em particular no que se referia aos Conselhos Nacionais Especializados.

---

[19] EGYPT. **The Specialized National Councils Magazine**. Op. cit., p. 6.

Admito que a estrutura brasileira de planejamento, a nível global, fosse mais compreensiva, do ponto de vista teórico, do que a egípcia, mas o planejamento a nível local no Egito era mais detalhado, permitindo um acompanhamento mais adequado dos programas em execução.

3.1.3 Planejamento Agrícola

As atividades de planejamento da agricultura egípcia apresentavam dois componentes fundamentais, que poderiam, à primeira vista, retirar-lhe o caráter setorial encontrado, neste sentido, em outros países. O primeiro componente estava ligado à programação do que deveria ser realizado em matéria de serviços (pesquisa, extensão rural etc.) e de fomento direto à produção agropecuária (venda de insumos e implementos). O segundo componente referia-se ao planejamento da agricultura irrigada, em sua diversas etapas e estágios.

3.1.3.1 Orientação Geral

Até o final de 1975, o País contava com dois Ministérios ligados ao desenvolvimento da agricultura, o *Ministério da Irrigação* e o *Ministério da Agricultura e Recuperação de Terras*. Na prática, o primeiro exercia as atribuições que, no Brasil, se achavam sob a responsabilidade do *Ministério do Interior*. Já o segundo realizava tarefas mais globais que, na situação brasileira, estavam a cargo do *Ministério da Agricultura*. Nesse caso, incluíam-se, em relação ao Egito, as responsabilidades pela definição da *Política Agrícola Geral* e as tarefas executivas de programação situadas no campo da *Colonização e Reforma Agrária*. No Brasil, essa posição ainda prevalecia nesse domínio, uma vez que era o Ministério da Agricultura que cuidava de tais assuntos.

Embora houvesse um Ministério da Irrigação no Egito, quem se encarregava ali do *Programa de Recuperação de Terras para Irrigação* era o Ministério da Agricultura e Recuperação de Terras. Dada a estreita inter-relação dos dois componentes referidos, o governo egípcio resolveu unir os dois Ministérios, que passou a ser denominado de *Ministério da Agricultura e Irrigação*. A execução das atividades de planejamento e execução de *Programas de Desenvolvimento Agrícola* passou, assim, a ser tratada por esse novo Ministério.

Essa decisão foi importante para a economia egípcia, dada a relevância da agricultura irrigada no conjunto do setor agrícola. No caso

brasileiro, a dicotomia continuou prevalecendo na segunda metade dos anos de 1970, no campo do planejamento agrícola. Esse problema não era grave, pois a contribuição dos Programas de Irrigação, conduzidos por iniciativa do governo federal, para a formação do produto bruto setorial, ainda era reduzida. Os problemas observados foram sendo solucionados por intermédio da ação interinstitucional levada à prática, em termos de coordenação, em primeiro lugar, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE e, depois, pelos Grupos de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional. Embora o assunto nesse particular fosse mais restrito ao Nordeste, o segundo momento da coordenação referida contribuíra para a redução do papel que deveria ser desempenhado pela Sudene. Mas, tudo levava a crer que havia uma tendência para o retorno dos encargos de gerência dos Programas Especiais à Superintendência. Essa tendência parecia ser também verdadeira em relação às outras Superintendências (Sudam, Sudeco e Sudesul), por permitir a utilização mais adequada das estruturas disponíveis.

3.1.3.2 Política Agrícola

O desenvolvimento da agricultura no Egito, considerando-se a importância representada pelo uso das técnicas de irrigação na modernização e ampliação das atividades agrícolas, exigia um processo do planejamento que tendia a ser mais e mais integrado. Nesse sentido, dito processo estava vinculado ao quadro geral do que passou a ser denominado de *Desenvolvimento Rural Integrado-DRI*, assunto a ser examinado no Capítulo 6. Embora havendo essa tendência, ainda era intenso o esforço concedido à verticalização do processo de planejamento agrícola no Egito. Era lícito admitir, por conta da união do Ministério da Irrigação com o Ministério da Agricultura e Recuperação de Terras, em uma só Pasta – a do *Ministério da Agricultura e Irrigação* –, que o governo egípcio passara a se preocupar mais ativamente com a horizontalização do processo em apreço.

A *Política Agrícola* no Egito, cuja definição coubera ao Ministério da Agricultura e Recuperação de Terras, não sofreu mudanças de vulto, e consistia em aumentar a produtividade das terras aráveis existentes, que eram bastante reduzidas. Essa política estava orientada no sentido de promover o "aumento da produtividade agrícola, através de vários meios, como a melhoria e conservação da fertilidade do solo, a introdução de novas variedades de culturas, a distribuição de sementes melhoradas e de mais alta produtividade, a aplicação de fertilizantes, o controle de insetos e doenças das plantas, o uso

de maquinaria agrícola e a melhoria da pecuária, por meio de cruzamentos seletivos, a introdução de novos híbridos e o controle das doenças animais." A política agrícola adotada contemplava ainda outras medidas, a exemplo "da implementação e consolidação de programas agrícolas, do fortalecimento das sociedades cooperativas, para o suprimento de insumos às fazendas, e do aumento dos preços dos produtos agrícolas."[20]

Essa política diferia pouco das adotadas pela maioria dos países menos desenvolvidos; seus elementos estruturadores apresentavam pontos de contato muito estreitos com qualquer orientação que se pusesse em prática, em relação às orientações referentes ao setor agrícola. Dita política era por isso relevante, pois a matéria não devia ser caracterizada como importante apenas quando caracterizada por fatos inéditos. Além disso, o planejamento do setor agrícola, mais do que o de qualquer outro setor, assumia maior significado na medida em que as diretrizes traçadas se distinguissem, tanto em termos espaciais como subsetoriais. Dada a escassez dos recursos de solo e água, o planejamento agrícola no Egito contemplava, por isso, a variável espacial, via distribuição da população sobre o território.

A política agrícola em curso, levando em conta as linhas de ação mencionadas, concentrava esforços em quatro assuntos principais:

i. consolidação de determinadas culturas, pelo estabelecimento de rotação das principais lavouras, assim como por orientação técnica que permitisse a exploração agrícola segundo o aproveitamento das economias de escala existentes;
ii. mecanização das lavouras selecionadas, no sentido de substituir os animais de tração, poupando assim os limitados recursos forrageiros, que deviam ser utilizados para a produção de gado de corte e de leite;
iii. industrialização de áreas rurais, com o propósito de estabelecer indústrias de pequena escala no campo, aproveitando a matéria prima local e propiciando novas oportunidades de trabalho; e

[20] EL-ABD, Salah. **An approach to integrated rural development in Africa.** Sirs El-Layyan, Menoufia, Egypt, Regional Centre for Functional Literacy in Rural Areas for the Arab States-ASFEC, 1973, p. 138.

iv. fortalecimento das instituições agrícolas, particularmente das ligadas ao cooperativismo e ao crédito.[21]

O *planejamento e a implementação de programas de desenvolvimento agrícola a nível local,* incluindo nessa categoria as governadorias e as vilas, eram atividades realizadas pelas Subsecretarias de Agricultura e Irrigação, que funcionavam nas diferentes governadorias. Essas Subsecretarias correspondiam às Secretarias Estaduais de Agricultura no Brasil. Para estabelecer as ligações das governadorias com o Ministério da Agricultura e Irrigação havia Subsecretarias Especializadas em diferentes assuntos, tais como recuperação de terras, cooperativismo, crédito etc., subordinadas ao Ministro da Agricultura e Irrigação. Essas Subsecretarias se encarregavam, por outro lado, da supervisão dos trabalhos executados a nível regional, como ocorria, por exemplo, com a implantação e operação de Projetos de Interesse Nacional, como os de Mariut e de Norte Taharia. (Esses Projetos serão examinados no Capítulo 4.)

No planejamento a esse nível era menos importante o papel desempenhado pelos conselhos das cidades e das vilas, à conta da definição dos planos de produção, estabelecida pelo governo central, que devia ser adotada pelos encarregados da execução dos diferentes projetos.

3.2 ÍNDIA

A Índia é quase tão antiga quanto o Egito, aspecto que contribuía para dificultar a compreensão de muitos costumes e crenças ainda hoje presentes naquele País. De fato, tentar compreender em toda sua extensão e profundidade o funcionamento de uma nação milenar como a Índia representa tarefa de uma existência, tal é a diversidade climática, étnica e cultural que ali prevalece.

Embora reconheça as minhas limitações, continuarei trilhando o caminho dos assuntos mais ligados ao domínio das experiências vividas durante o *II Study Tour*. Ainda bem que os conhecimentos a esse respeito se renovam e ampliam à medida que revejo os temas estudados em cada um dos países visitados. Sempre que possível, incursiono por campos mais amplos, ou que, pelo menos, me esforcei por compreender. Ensaio assim visões que, embora parciais, me satisfazem

---

21 "UNDP/FAO Programme in Agriculture and Related Fields in the ARE (Arab Republic of Egypt)." Jun. 1972, p. 3 e 5. *In:* EL-ABD, Salah. Op. cit., p. 139-141.

por enquanto. Não fico contrariado por isso, pois para os estudiosos da Índia não é possível obter uma posição final e acabada sobre o País, onde a verdade tende a ser relativa, para diversos temas.[22]

Os quadros elaborados sobre a Índia, como ocorre em relação a qualquer território conhecido, apenas em função de informações secundárias, são, em vários sentidos, pouco próximos da realidade. Isso porque somos conduzidos a raciocinar dessa forma. Em consequência, nossa mente vai se povoando de imagens de concepção mais simples, que nem sempre podem refletir bem as dimensões de certos panoramas locais.

3.2.1 Caracterização Geral do País

É normal imaginar-se a Índia como um País cujas características principais se expressam pela superpopulação, pelo subdesenvolvimento generalizado e pelo Sistema de Castas. O contato com a realidade mostra que essas ideias não passam de meia verdade. Embora se constate a ocorrência, com maior ou menor intensidade de condições relativas a essas três variáveis, o País apresenta muitos aspectos positivos, dado o esforço feito para promover o seu desenvolvimento.

Dizemos que o Brasil apresenta acentuadas diferenciações regionais, sub-regionais e até mesmo microrregionais, inclusive do ponto de vista físico. Mas em relação à Índia, o Brasil é, em certo sentido, bem mais homogêneo, em particular quando se leva em conta que aqui se fala apenas um idioma, pois as variações linguísticas dos índios brasileiros, pela *lei dos grandes números,* pesam pouco a esse respeito. Na Índia, entretanto, além do *hindi* − a língua oficial − eram reconhecidas pela Constituição mais 14 línguas nacionais. Além dessas, encontravam-se em uso normal cerca de 1.600 dialetos. Examinam-se a seguir, de forma breve, as distintas faces da Índia, comparando-se, quando possível e oportuno, os pontos de contato existentes entre os dois países.

3.2.1.1 Sistema Político-Administrativo

Há algumas semelhanças entre a Índia e o Brasil, em termos de sistema político e de divisão territorial. Como o Brasil, a Índia

---

[22] Uma boa visão a este respeito é oferecida por: LUCE, Edward. **In spite of gods: the rise of modern India.** New York: Anchor Books, 2008. 386 p.

é constituída pela união de estados e territórios. Os primeiros, em número de 22, eram autônomos, embora regidos pela mesma Constituição Nacional. Já os territórios, em número de nove, da mesma forma que no Brasil, dependendo do poder central, eram administrados em função de atos do Presidente da República. (Veja-se o Cartograma 3.3, no qual também são assinalados os estados visitados.)

A Índia, entretanto, é dirigida segundo o sistema parlamentarista. Embora a Constituição estabeleça que o Presidente da República é o Chefe do Poder Executivo, ela também definia que haveria "um Conselho de Ministros chefiado pelo Primeiro-ministro para ajudar e assessorar o Presidente da República no exercício de suas funções." Nessas condições, "o poder executivo efetivo estava nas mãos do Conselho de Ministros, dirigido pelo Primeiro-ministro, que era coletivamente responsável, perante a *Lok Sabha* (Casa do Povo)," pela administração do País. Situação semelhante se verificava em relação aos estados, onde os governadores ocupavam posições de Chefe do Executivo, mas era o Conselho de Ministros, a nível estadual, tendo à frente o Ministro-Chefe, "coletivamente responsável perante a Assembleia Legislativa do Estado, que se encarregava da execução governamental." [23]

Como República Democrática Soberana, a Índia era administrada segundo três esferas de poder: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O *Poder Executivo* era constituído pelo Presidente da República, o Vice-presidente e o Conselho de Ministros, sendo este subordinado ao Primeiro-ministro. As eleições para Presidente da República eram (e continuam sendo) indiretas. Neste sentido, o Presidente era escolhido por um "Colégio Eleitoral composto por membros de ambas as Casas do Parlamento e das Assembleias Legislativa dos Estados, de acordo com o sistema de representação proporcional." É o Presidente, entretanto, quem escolhe o Primeiro-ministro, assim como os demais Ministros. O *Poder Legislativo*, como ocorre em grande número de países, era composto por duas Casas, a *Rajya Sabha* (ou Conselho de Estados) e a *Lok Sabha* (ou Casa do Povo). [24]

---

[23] Government of India. Ministry of Information and Broadcasting. Research and Reference Division. **India, a reference annual 1976.** New Delhi, 1976, p. 19-20.

[24] Government of India. **India. A reference annual 1976.** Op. cit., p. 20.

Para tornar mais fácil o diálogo entre o Executivo e o Legislativo são formados Comitês Consultivos para diferentes Ministérios e Departamentos. "Os Comitês funcionam de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo governo, consultando-se os líderes dos partidos da oposição.[25] Tais Comitês correspondiam, no Brasil, em termos aproximados, às Comissões especializadas existentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como as de Constituição e Justiça, Assuntos Econômicos, Relações Exteriores etc.

O *Poder Judiciário* constituía a terceira esfera de poder, no âmbito federal. Seu órgão máximo era a *Suprema Corte,* integrada por um Chefe de Justiça e treze Juízes, indicados pelo Presidente da República. A Constituição da Índia procurava garantir a independência dos Juízes da Suprema Corte. [26]

O sistema político-administrativo nos estados da Índia era praticamente homólogo ao da União, com a diferença de que os governadores não eram eleitos, mas escolhidos pelo Presidente da República, para cumprir mandato de igual período, que era de cinco anos. O Ministro-chefe, no estado, era escolhido segundo processo um pouco mais seletivo. No caso do estado do Punjab, estado economicamente forte, o processo de escolha do governador era mais seletivo. Ali, a seleção era feita pelos representantes de cada uma das partes em que, politicamente, se dividia o estado – as cidades –, que eram em número de 106. Depois de eleito por esses representantes, o Ministro-chefe no estado do Punjab selecionava dentre eles os seus Ministros, cujo número variava em função das necessidades e das conveniências políticas. O governador, como representante do Presidente da República, exercia influência nesse processo de escolha do Conselho de Ministros no âmbito estadual.

Os Ministros de Estado eram eleitos, mas os seus substitutos tinham caráter mais permanente, pois pertenciam ao próprio serviço público. Os substitutos, que tinham o título de Secretários, exerciam funções de natureza mais técnica e gerencial. [27]

---

[25] Idem. Op. cit., p. 22.

[26] Idem. Op. cit., p. 26.

[27] Na capital do Punjab, os participantes do *II Study Tour* mantiveram contato com o Ministro de Estado da Agricultura desse estado(*Ram Sharam*) e seu Secretário(*Paramjit Singh*).

JAMMU AND KASHMIR
PAKISTÃO OCIDENTAL
CHINA
TIBET
Ludhiana
CHANDIGARH
P/ o IRÃ
EGITO
NOVA DELHI
NEPAL
Agra
RAJASTHAN
SIKKIM
BUTÃO
ARUNACHAL PRADESH
ASSAM
NAGALAND
MEGHALAYA
MANIPUR
BANGLADESH
TRIPURA
MIZORAM
BIHAR
ÍNDIA
WEST BENGAL
CALCUTÁ
GUJARAT
MADHYA PRADESH
BIRMÂNIA
ORISSA
MAHARASHTRA
BOMBAIM
HYDERABAD
GOLFO DE BENGALA
MAR DA ARÁBIA
ANDHRA PRADESH
KARHATAKA
TAMIL NADU
CEILÃO
OCEANO ÍNDICO
LEGENDA
FRONTEIRA INTERNACIONAL
FRONTEIRA ESTADUAL
ROTEIRO DE VIAGEM
CARTOGRAMA 3.3
ÍNDIA. CIDADES E ESTADOS VISITADOS.
FONTE: ÍNDIA. Reference Annual 1975. Ministry of Information and Broadcasting. Government of Índia.
0 155 km 465 km
Escala Gráfica

A estrutura administrativa dos territórios era aproximada da que predominava nos estados, mas bem mais leve. Os territórios eram dirigidos por administradores, que recebiam duas denominações distintas, a de vice-governador ou governador de província e a de comissário-chefe, herdadas da época em que a Índia, embora já independente, integrava a Comunidade Britânica.

A unidade administrativa que vinha depois do estado era o distrito, que correspondia ao município no Brasil. Na sequência vinha o bloco – ou distrito, no Brasil – seguido pela menor unidade administrativa, que era a vila, cujo homólogo, no caso brasileiro, tinha uso pouco comum. A divisão administrativa da Índia, em comparação com a do Brasil, tomando de empréstimo a imagem de Sigurdson,[28] pode ser visualizada no Esquema 3.1.

3.2.1.2 Clima

A Índia apresenta variações climáticas acentuadas, embora seu clima possa ser definido como do tipo tropical de monção. Apesar das variações, podem ser distinguidas quatro estações no País:

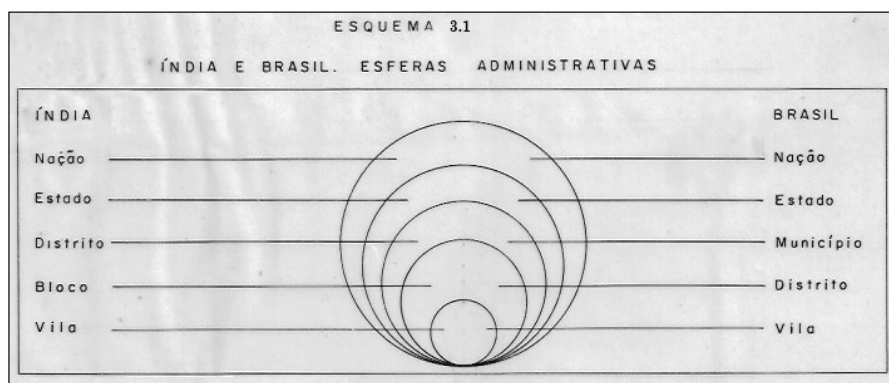
i. inverno: dezembro a fevereiro;
ii. verão – a estação mais quente –, compreendendo os meses de março a maio;
iii. estação chuvosa ou período das monções do Sudoeste: cobre os meses de junho a setembro; e
iv. período pós-monção, conhecido como período das monções Nordeste no Sul da Península: abrange os meses de outubro e novembro. [29]

A precipitação pluviométrica era, nessas condições, errática e mal distribuída, variando de lugar para lugar e de ano para ano. Mesmo assim, podiam ser distinguidas quatro regiões climáticas no País, tomando por base a precipitação. A primeira delas era aquela em que chovia mais. Ali, em praticamente "todo o estado de Assam e suas vizinhanças, os desfiladeiros ocidentais e a costa adjacente e parte do Himalaia correspondiam a áreas de precipitação muito

---

[28] SIGURDSON, Jon. "Development of rural areas in India and China". AMBIO, Stockholm, **Royal Swedish Academy of Sciences,** 5(3): 98-107, 1976, p. 104.

[29] Government of India. **India: a reference annual 1976.** Op. cit., p. 3.

pesada, com mais de 2.000 mm por ano." Em alguns lugares do vizinho estado de Meghalaia, como em Khasi e nas colinas de Jaintia, ocorrem as precipitações pluviométricas mais altas do mundo. Em Cherrapunji, por exemplo, as precipitações anuais podem atingir 11.419 mm, sendo também as mais altas do País. [30] Nessa área localizam-se os rios mais importantes em termos de vazão, cujas descargas durante os meses de monção (junho a setembro) provocam grandes enchentes.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Na porção ocidental do País, no estado do Rajastão, em Kutch, no estado de Gujarat, e no alto platô de Ladakh, no estado de Jammu e Caxemira, há áreas com precipitações muito baixas, situadas entre 100 e 500 mm anuais. "Entre essas áreas, nos extremos da faixa de chuvas, há duas com chuvas altas e baixas variando de 1.000 a 2.000 mm e de 500 a 1.000 mm. A primeira área consiste em um cinturão largo na parte oriental da península que se funde para o norte com as planícies do Norte da Índia. A segunda área vai das planícies do Punjab ao longo das montanhas de Vindhya até a parte ocidental do *Planalto do Deccan*, estendendo-se mais para Leste, em Karnataka e Andrha Pradesh. Enquanto a estação chuvosa na maior parte do País vai de junho a setembro, em Tamil Nadu ela ocorre durante os meses de outubro e novembro." [31] Os rios existentes nessa região são intermitentes ou secos.

[30] Idem, p. 3.

[31] Idem, p. 3-4.

Com tais variações climáticas, que podem ir de temperaturas tórridas a temperaturas árticas, a Índia apresenta condições favoráveis à exploração de muitas lavouras. Da mesma forma, a flora e a fauna existentes são muito diversificadas. A utilização desses recursos tem constituído tarefa difícil. Em virtude do crescimento acentuado da população e da diminuição das reservas florestais, além da caça indiscriminada, a fauna, em particular, tem sofrido muito os efeitos desses fatores.

A preocupação que o Brasil passou a ter com o meio ambiente, a partir de 1973, quando foi criada a *Secretaria Especial de Meio Ambiente-SEMA,* subordinada ao Ministério do Interior, é bem mais antiga na Índia. De fato, em 1952, o governo daquele País criara, com atuação a nível nacional, a *Comissão Indiana para a Preservação da Vida Selvagem,* com similares em cada um dos estados, promulgando em 1972 a *Lei de Proteção da Vida Selvagem,* a fim de tornar mais eficiente a preservação dos animais em todo o território nacional. Como resultados práticos, o País contava em meados dos anos de 1970 com 135 Santuários da Vida Selvagem e 24 Jardins Zoológicos. Ampliando a sua preocupação com a preservação do meio ambiente, foi reconstituído − no âmbito do Departamento de Ciência e Tecnologia, subordinado ao Comitê Nacional sobre Ciência e Tecnologia − o Comitê Nacional de Planejamento e Coordenação do Meio ambiente. Esse Comitê desenvolvia trabalhos relacionados a projetos de pesquisa em ecologia, patrocinados pela UNESCO, no âmbito do Programa o Homem e a Biosfera. Os projetos mais importantes desse Comitê cobriam as seguintes áreas: meio ambiente e pesquisa ecológica, assentamentos humanos, transporte de massa e controle da poluição da água.[32]

3.2.1.3 Divisão Regional

Em termos físicos, o Subcontinente Indiano compreende quatro Grandes Regiões Naturais: a *Zona Montanhosa,* a *Planície Indo-gangética,* a *Região do Deserto* e a *Península do Sul.* Os limites dessas Regiões transcendiam as fronteiras dos estados e dos territórios. Para efeito de estudos de planejamento e desenvolvimento, considerei mais adequado apresentar as Regiões estabelecidas pela *Planning Commission* (Comissão de Planejamento da Índia), agregadas por

[32] Government of India. **India. A reference annual 1976.** Op. cit., 4 e 70.

estados e territórios. A delimitação original da *Planning Commission* foi baseada em Lei de Reorganização dos Estados, de 1956. [33] Desse ano em diante foram criados novos estados e territórios, por isso tive que lançar mão de outras fontes de informação, obtidas na Índia e em Brasília, junto à Embaixada da Índia, para recompor o quadro de cada uma das cinco Macrorregiões do País, tal como referidas a seguir:

i. *Região Norte,* composta por quatro estados e dois territórios;
ii. *Região Central,* constituída por dois estados;
iii. *Região Ocidental,* compreendendo três estados e dois territórios;
iv. *Região Sul,* abrangendo quatro estados e um território; e
v. *Região Oriental,* a mais subdividida geograficamente e a mais populosa, estava constituída por nove estados e dois territórios.

Um quadro geral da Índia, de conformidade com essas cinco macrorregiões, em termos de área, população e densidade demográfica, consta da Tabela 3.4 adiante. A configuração espacial de cada uma delas está representada pelo Cartograma 3.4, apresentado em seguida. É interessante notar que os *territórios de Lakshadweep* e das *Ilhas de Andaman e Nicobar,* eram formados por dois arquipélagos. O primeiro situava-se a mais de 350 km a Oeste do Subcontinente, a partir do estado de Kerala, e o segundo a quase 2.000 km, na direção Leste, partindo-se do estado de Tamil Nadu. Os dois territórios citados não foram incluídos em nenhuma das grandes regiões mencionadas.

A *Região Norte* estava integrada pelos estados de Jammu e Caxemira, Punjab, Haryana, Himachal Pradesh e pelos territórios de Chandigarh e Delhi. Com uma superfície de 374.092 km^2 e uma população de aproximadamente 36 milhões de habitantes, apresentava, de conformidade com o Censo de 1971, uma densidade demográfica de 96 hab./km^2, como se vê na Tabela 3.4 adiante. Essa Região era a menor em área (11,3% do total) e em população (6,6% do total do País). Ali estavam localizados 45 distritos (11,8%), mais de 42.000 vilas (7,4%) e 251 cidades e/ou aglomerações urbanas (9,5%),

[33] Government of India. Planning Commission. **Economic development in different regions in India.** New Delhi, 1962, p. 1. 34 p. (vi + 28 p.)

conforme dados da Tabela 3.5. Tratava-se de uma das regiões de desenvolvimento mais equilibrado na Índia. Dispondo de 15,5% da área total irrigada do País – 4,8 milhões de hectares –, a Região Norte contribuía, em meados dos anos de 1970, com 34,1% do trigo então produzido na Índia, conforme a Tabela 3.6, adiante. Essa contribuição era dada, em grande parte, pelo estado do Punjab, onde teve início a chamada *Revolução Verde*, realizada a partir dos trabalhos de pesquisa e melhoramento genético conduzidos pelo governo indiano, sob a orientação do cientista norte-americano *Norman Ernest Borlaug,* Prêmio Nobel da Paz de 1970.

Os *Principais Projetos de Irrigação* localizados na Região Norte da Índia eram os de Bhakra Nargal, Bhakra, Karike, Iamuna e Gurgaon, especificados na Tabela 3.5. Esses Projetos tinham recebido impulso por conta das possibilidades de solo e água existentes na Região. Além desses recursos, a Região Norte dispunha de consideráveis ocorrências de reservas de recursos minerais, como os seguintes: ardósia, gipsita, calcário, barita e dolomita (no estado de Himachal Pradesh), e grafite, quartzito, ferro e calcário (no estado do Punjab). A capacidade instalada de energia não era das mais altas (9,3% do total do País), mas tinha sido bem utilizada na agricultura irrigada e na eletrificação de 14,1% das vilas da Índia.

A *Região Central*, constituída pelos estados de Madhia Pradesh e Uttar Pradesh, era a segunda em superfície (22,4% do total do País) e a terceira em população (23,7%), e apresentava uma densidade demográfica de 176 hab./km^2 – como consta da Tabela 3.4, antes referida. Contava com o maior número de distritos (25,9% do total) e com cerca de 183.000 vilas (31,8%) e 525 cidades e/ou aglomerações urbanas (19,8%).

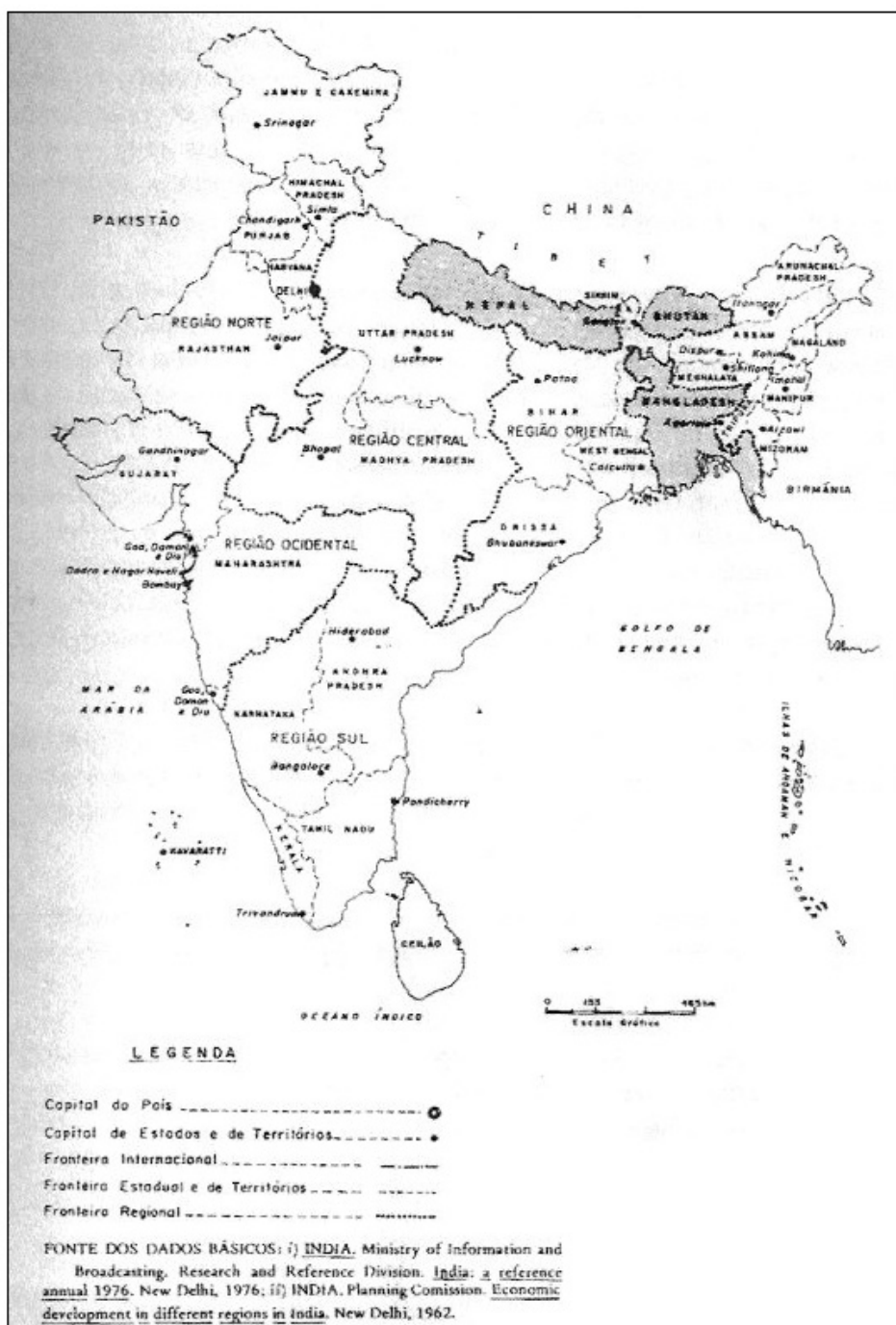
A área irrigada nessa Região era da ordem de 8,6 milhões de hectares (27,4% do total do País), dos quais 81% estavam sendo operadas no estado de Uttar Pradesh. Os Projetos de Irrigação mais importantes eram os de Chambal, Tawa, Hasdeo, Maharandi, Barna, Matatila, Ramganga e Sarda Sagar. A capacidade instalada de energia correspondia a 4.259 MW (15,9% do total), tendo possibilitado a eletrificação de quase 32.000 vilas, até 1975 (28,2% do total). Os recursos minerais mais importantes se localizavam no estado de Madhia Pradesh, onde se destacavam o carvão, o ferro, o calcário, a dolomita e o diamante.

CARTOGRAMA 3.4
ÍNDIA. DIVISÃO REGIONAL

Tabela 3.4 - India. Área, População e Densidade Demográfica, por Região, Estado e Território, em 1971

Região, Estado e Território	Área (1) (km²)	População (1.000 hab.)	Densidade Demográfica (hab./km²)
1. NORTE	**374.092**	**35.987,6**	**96**
1.1 Jammu e Caxemira	(3) 222.236	4.616,6	(4) 21
1.2 Punjab	50.362	13.551,0	269
1.3 Haryana	44.222	10.036,8	227
1.4 Himachal Pradesh	55.673	3.460,4	62
1.5 Chandigarh (2)	114	257,2	2.257
1.6 Delhi (2)	1.485	4.065,6	2.738
2. CENTRAL	**737.254**	**129.995,2**	**176**
2.1 Madhia Pradesh	442.841	41.654,1	94
2.2 Uttar Pradesh	294.413	88.341,1	300
3. OCIDENTAL	**850.264**	**103.807,3**	**122**
3.1 Rajastão[34]	342.214	25.765,8	75
3.2 Maharashtra	307.762	50.412,2	164
3.3 Gujarat	195.984	26.697,4	136
3.4 Goa, Daman e Diu (2)	3.813	857,7	225
3.5 Dadra e Nagar Havel (2)	491	74,2	151
4. SUL	**646.325**	**135.966,9**	**210**
4.1 Andra Pradesh	276.814	43.502,7	157
4.2 Tamil Nadu (Madras)	130.069	41.199,1	317
4.3 Kerala	38.864	21.347,3	549
4.4 Karnataka (Mysore)	191.773	29.299,0	153
4.5 Lakshadweep (2)	32	31,8	994
4.6 Ilhas de Andaman e Nikobar (2)	8.293	115,3	14
4.7 Pondcherry (2)	480	471,7	983
5. ORIENTAL	**679.847**	**142.401,6**	**209**
5.1 Assam	78.523	14.625,1	186
5.2 Bihar	173.876	56.353,3	324
5.3 Orissa	155.782	21.944,6	141
5.4 Bengala Ocidental	87.853	44.312,0	504
5.5 Manipur	22.356	1.072,7	48

[34] Em algumas publicações da Índia, o Estado do Rajastão integrava, totalmente, nos anos de 1970, a Região Norte. Já em outras, o Estado fazia parte da Região Ocidental. Era a posição mais comum, e foi a que passou a prevalecer. Por isso é a adotada aqui.

Região, Estado e Território	Área (1) (km²)	População (1.000 hab.)	Densidade Demográfica (hab./km²)
5.6 Meghalaya	22.489	1.011,6	45
5.7 Nagaland	16.527	516,4	31
5.8 Tripura	10.477	1.556,3	149
5.9 Sikkim	7.299	209,8	29
5.10 Arunachal Pradesh (2)	83.578	467,5	6
5.11 Mizoram (2)	21.087	332,3	16
ÍNDIA	(3) **3.287.782**	**548.158,6**	(5) **177**

Fonte dos Dados Básicos: i) Government of India. Ministry of lnfom1ation and Broadcasting. Research and Reference Division. **India: a reference annual 1976**. New Delhi, 1976, p. 19; ii) Government of India. Planning Commission. **Economic development in different regions in lndia.** New Delhi, 1962; iii) Informações Fornecidas ao Autor por N. N. Gupta, Ministro Conselheiro da Embaixada da Índia no Brasil.

NOTAS: (1) Dados de julho de 1971 (provisórios); (2) Territórios da União; (3) Incluía áreas de ocupação ilegal do Paquistão e China; (4) Os dados não estavam disponíveis; (5) No cálculo da densidade demográfica foram excluídas a população e a área do Estado de Jammu e Caxemira.

Em virtude do grande contingente populacional e do elevado número de vilas, a Região Central apresentava consideráveis problemas de administração pública. Contudo, os investimentos ali realizados foram capazes de fornecer grande impulso à produção de alimentos, particularmente de grãos. A Região produzia ainda 39%, 18,3% e 16,8%, respectivamente, de toda a produção de trigo, milheto e arroz do País. (Tabelas 3.5 e 3.6.)

Três estados (Rajastão, Gujarat e Maharashtra) e dois territórios (Dadra e Nagar Haveli; e Goa, Daman e Diu) compõem a *Região Ocidental,* que é a maior em área (25,9% do território indiano). Depois da Região Norte era a que apresentava a menor densidade demográfica (122 hab./km²) e o mais baixo contingente demográfico, muito embora ali se localizasse um dos principais aglomerados urbanos da Índia, que era Bombaim, [35] que contava com 5.970.575 habitantes na época do Censo de 1971.

A *Região Ocidental* compreendia 74 distritos, ao longo dos quais estavam distribuídas cerca de 88.000 vilas, 621 cidades e/ou aglomerações urbanas, representando 19,3%, 15,3% e 23,6% dos respectivos totais da Índia. (Tabelas 3.5 e 3.6.)

[35] Cuja denominação atual é Mumbai.

As possibilidades da lavoura irrigada na Região Ocidental eram inferiores às disponíveis em todas as outras regiões do País, em virtude das grandes áreas desérticas que ali são encontradas, em particular na porção mais ocidental do estado do Rajastão. Nessas condições, o governo indiano vinha conferindo grande prioridade aos programas de acumulação de água e de irrigação. "Os maiores sistemas de irrigação implementados desde 1947 eram os da Barragem de Kota e o de Rana Pratap Sagar (ambos representavam projetos interestaduais implementados em colaboração com o estado de Madhia Pradesh). O Canal do Rajastão, depois de completado, será o mais longo do mundo." [36] Embora as possibilidades de solo e água não sejam das mais promissoras, a Região Ocidental contava com 4,7 milhões de hectares cultivados em regime de irrigação. Além dos Projetos do estado do Rajastão, já mencionados, salientavam-se os de Ukai, Kadana, Kakrapara e Shitrunji, no estado de Gujarat, e os de Jayakwadi Gangapur, Ghod, Vir e Purna, no estado de Maharashtra. (Tabela 3.6.) A Região Ocidental era a que produzia mais milheto na Índia (41,0% do total), em meados dos anos de 1970, embora não fossem expressivas as produções de arroz e trigo. A escassez relativa dos recursos de solo e água não recomendariam maiores prioridades a esses cultivos.

Tabela 3.5 - Índia. Indicadores Regionais, segundo o Censo de 1971, por Regiões, Estados e Territórios

Região	Nº de Distritos		Nº de Vilas		Nº de Cidades/ Aglomerações Urbanas		Área Irrigada (1.000 ha)		Energia, Capacidade Instalada (MW)		Nº de Vilas Eletrificadas (3)	
	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo
Região Norte	45	11,8	42.607	7,4	251	9,5	4.880	15,5	1.551,0	9,3	20.811	14,1
Região Central	99	25,9	183.444	31,8	525	19,8	8.632	27,4	2.655,0	15,9	41.465	28,2
Região Ocidental	74	19,3	87.838	15,3	621	23,6	4.726	14,6	4.259,5	25,4	31.823	21,5
Região Sul	70	18,3	71.383	12,4	770	29,2	7.525	23,9	4.576,5	27,2	19.208	13,1
Região Oriental	94	24,7	190.253	33,1	475	17,9	5.744	18,6	3.274,0	22,2	34.027	23,1
INDIA	**382**	**100,0**	**575.936**	**100,0**	**2.643**	**100,0**	**31.593**	**100,0**	**16.766,0**	**100,0**	**147.334**	**100,0**

Fontes dos Dados Básicos: Tabela 3.4 anterior.

Os recursos minerais mais importantes da Região Ocidental estavam representados pelo chumbo, zinco, pedras preciosas, petróleo e gás natural, ferro, carvão, manganês e bauxita. É interessante

[36] Government of India**. India. A reference annual 1976.** Op. cit., p. 390.

ressaltar que o estado do Rajastão respondia por toda a produção de chumbo e zinco concentrado da Índia, por 92% das reservas de gipsita e por 90% do minério de prata.[37] Neste sentido, a região dispunha de significativas possibilidades industriais, que eram bem aproveitadas, por conta de sua boa dotação de energia elétrica (25,4% da capacidade instalada do País). O número de vilas eletrificadas nessa Região (21,5% do total do País) era significativo, o que expressava um razoável grau de desenvolvimento frente às demais regiões da Índia. Era na Região Ocidental onde estavam localizadas as plantas de energia nuclear do País, uma no estado de Maharashtra e outra no estado do Rajastão. Em meados dos anos de 1970, a capacidade instalada dessa forma de energia na Região Ocidental era de 620 MW.[38]

A *Região Sul* estava constituída pelos estados de Karnataka, Kerala, Tamil Nadu e Andrha Pradesh, e pelo território de Pondcherry, englobando no conjunto 71.383 vilas e 770 cidades e/ou aglomerações urbanas. Era a segunda Região do País em população (24,8% do total da nação) e a quarta em superfície. Mas era a que apresentava a densidade demográfica mais elevada (210 hab./km^2), como é possível ver na Tabela 3.4 anterior.

A agricultura irrigada na Região Sul cobria, em meados dos anos de 1970, uma superfície de 7,5 milhões de hectares (23,9% do total), salientando-se a este respeito o estado de Andhra Pradesh, onde eram cultivados cerca de 3 milhões de hectares sob o regime da irrigação. Os principais Projetos de Irrigação eram os de Tungabhadra, Ghataprabha, Alto Krishna, Vale do Periyar, Meenkara, Bhavani, Amravati, Vaigai, Nagarjunasagar, Prakasan e Kaddam. (Tabela 3.5.) A produção regional de trigo, era muito reduzida, mas eram significativas a de arroz (32,7% do total do País) e a de milheto (39,8% do total.)

Os recursos naturais mais importantes correspondiam à produção de madeira e exploração de ilmenita, rutilo, monazita, calcário, magnesita, feldspato, gipsita, crisotila, cobre, manganês e carvão. Saliente-se que alguns desses minérios eram estratégicos para a produção de fertilizantes, dos quais muito depende a agricultura indiana. A Região Sul era a mais bem-dotada em matéria de energia

---

[37] Idem, ibidem.

[38] Idem, ibidem, p. 240.

elétrica, pois contava com uma capacidade instalada superior a 4.500 MW (27,2% do total), embora o consumo residencial não fosse proporcional, pois apenas 13,1% das vilas estavam eletrificadas em meados dos anos de 1970, o que podia significar uma utilização industrial mais elevada.

A *Região Oriental* era constituída por nove estados (Orissa, Bengala Ocidental, Bihar, Assam, Meghalaya, Manipur, Nagaland, Tripura e Sikkim) e dois territórios (Arunachal Pradesh e Mizoram). O estado de Sikkim era administrado pela Índia segundo tratados especiais, assim como o do Butão. Mas em 1975 Sikkim tornou-se um Estado Associado, e em abril do mesmo ano, por decisão da Assembleia Legislativa do Estado, confirmada por meio de eleição local, incorporou-se efetivamente à Índia, como estado da União. [39] Essa Região era a mais populosa do País, pois era habitada por 26% de todo o seu contingente demográfico. Sua densidade demográfica era de 210 hab./km^2, de acordo com o Censo Demográfico de 1971. (Tabela 3.4 anterior.) Ali localizava-se um dos maiores aglomerados urbanos da Índia – Calcutá –,[40] com uma população de 3.148.746 habitantes, em 1971. O número de distritos da Região era de 94, no interior dos quais estavam situadas mais de 190.000 vilas e 475 cidades e/ou aglomerações urbanas.

A área irrigada na Região Oriental atingia cerca de 5,7 milhões de hectares (18,6% do total), destacando-se como mais importantes os seguintes projetos (de múltiplos propósitos): Damodar Valley, Mayurakshi e Kangsabati, no estado de Bengala Ocidental, além de outros, como os de Hirakud, Balimela, Yamuna, Sukla, Kalaktang, Rahung, Basar e Pasighat, assim como pequenos projetos, particularmente nos estados de Meghalaya, Manipur, Nagaland e Tripura. A produção de grãos era importante, em particular a de arroz, contribuindo a Região com 40% do volume produzido pelo País, em meados dos anos de 1970. A produção de milheto era insignificante e a de trigo pequena, o que tornava a área mais dependente da administração central e de outras regiões, em termos de satisfação das necessidades alimentares básicas. Quanto à capacidade instalada de energia, a Região Oriental contava com 3.724 MW (22,6% do total do País), encontrando-se servidas de energia elétrica cerca de 34.000 vilas, o que correspondia a 18% do total regional e a 23,1% do total do País.

---

[39] Government of India. **India: a reference annual 1976.** Op. cit., p. 399.

[40] Hoje denominada Kolkata.

Tabela 3.6 - Índia. Indicadores Regionais, segundo o Censo de 1971, por Regiões, Estados e Territórios

Regiões, Estados e Territórios	Nº de Distritos	Nº de Vilas	Nº de Cidades/ Aglomerações urbanas	Área Irrigada (1.000 ha)	Principais Projetos de Irrigação	Recursos Naturais Importantes	Energia, Capacidade Instalada (MW)	Nº de Vilas Eletrificadas (3)
Região Norte	**45**	**42.607**	**251**	**4.880**	**–**	**–**	**1.551,0**	**20.811**
1. Jammu e Caxemira	10	6.503	43	264	Kathua, Pratap, Tawi	–	99,0	1.412
2. Himachal Pradesh	12	16.916	35	91	Pequenos Projetos	Ardósia, gipsita, calcário, barita e dolomita	...	4.682
3. Punjab	12	12.188	106	2.955	Bhakra Nangal, Bhakra e Haribe	Solo e água	576,0	7.717
4. Haryana	11	6.731	65	1.565	Canal Ocidental de Vamuna e Canal e Gurgaon	Grafite, quartzito, ferro e calcário	552,0	6.731
5. Delhi (1)	-	243	1	...	Pequenos Projetos	Solo e água	273,0	243
6. Chandigarh (1)	-	26	1	5	Pequenos Projetos	Solo e água	51,0	26
Região Central	**99**	**183.444**	**525**	**8.632**	–		**2.655,0**	**41.465**
1. Madhia Pradesh	45	70.883	232	1.643	Chambal, Tawa, Hasdeo, Mahanadi, Barna	Carvão, ferro, calcário, dolomita e diamante	769,0	11.000
2. Uttar Pradesh	54	112.561	293	6.989	Matatila, Ramganga e Sarda Sagar	Solo e água	1.886,0	30.465
Região Ocidental	**74**	**87.838**	**621**	**4.726**	**–**	**–**	**4.259,5**	**31.823**
1. Rajastão	26	33.305	151	2.173	Kota, Rana, Pratap Sagar, ligados a Madhia Pradesh	Chumbo, zinco, esmeraldas e granadas	705,5	6.102
2. Gujarat	19	18.275	200	1.209	Ukai, Kadana, Kakrapara e Shitrunji	Petróleo e gás natural	1.292,0	5.893

Regiões, Estados e Territórios	Nº de Distritos	Nº de Vilas	Nº de Cidades/ Aglomerações urbanas	Área Irrigada (1.000 ha)	Principais Projetos de Irrigação	Recursos Naturais Importantes	Energia, Capacidade Instalada (MW)	Nº de Vilas Eletrificadas (3)
3. Maharashtra	26	35.778	257	1.344	Jayakwadi, Gangapur, Ghod, Vir e Purna	Ferro, carvão, manganês e bauxita	2.262,0	19.515
4. Dadra e Nagar Haveli (1)	-	72	-	...	–	Solo e água	...	20
5. Goa, Daman e Diu (1)	3	409	13	...	Khanv, Bindrabin e Tigra	Ferro, manganês, bauxita e sílica	...	293
Região Sul	**70**	**71.383**	**770**	**7.525**	**–**	**–**	**4.576,5**	**19.208**
1. Karnataka	19	26.826	230	1.378	Tungabhadra, Ghataprabha e Alto Krishna	Recursos florestais (madeira de sândalo)	967,0	17.500
2. Kerala	11	1.268	88	439	Periyar Valley, Neyyar, Meenkara e Perchi	Ilmenita, rutilo, monazita e zircão	621,5	1.375
3. Tamil Nadu	15	15.735	241	2.710	Bhavani, Amravati, Vaigai e Krishnagiri	Calcário, magnesita feldspato e gipsita	2.100,0	...
4. Andhra Pradesh	21	27.221	207	2.998	Nagarjunasagar, Prakasan e Kaddam	Crisotila, cobre, manganês e carvão	888,0	...
5. Pondicherry (1)	4	333	4	...	Pequenos Projetos	...	...	333
Região Oriental	**94**	**190.253**	**475**	**5.744**			**3.274,0**	**34.027**
1. Orissa	13	46.992	78	1.149	Hirakud e Balimela	Ferro, calcário, dolomita e bauxita	914,0	11.868
2.Bengala Ocidental	16	38.074	134	1.489	Damodar Valley, Mayurakshi e Kangsabati	Carvão, argila, calcário, cobre e ferro	1.300,0	10.000
3. Bihar	31	67.556	161	2.384	Damodar Valley e outros (Pequenos Projetos)	Cobre, apatita, carvão, mica e ferro	1314,0	10.029
4. Assam	10	22.224	69	572	Yamuna e Sukla	Petróleo, carvão, calcário e dolomita	121,0	1.400
5. Meghalaya	4	4.583	3	37	Pequenos Projetos	Recursos florestais	56,0	139

Regiões, Estados e Territórios	Nº de Distritos	Nº de Vilas	Nº de Cidades/ Aglomerações urbanas	Área Irrigada (1.000 ha)	Principais Projetos de Irrigação	Recursos Naturais Importantes	Energia, Capacidade Instalada (MW)	Nº de Vilas Eletrificadas (3)
6. Manipur	5	1.949	8	65	Pequenos Projetos	Recursos florestais	7,6	217
7. Nagaland	3	960	3	12	Pequenos Projetos	Solo e água	2,1	158
8. Tripura	3	4.727	6	22	Pequenos Projetos	Solo e água	5,5	155
9. Arunachal Pradesh (1)	5	2.973	4	14	Kalaktang, Basar e Pasighat	...	3,4	61
10.Mizoram (1)	-	...	2	-	–	Produtos florestais	1,3	...
11. Sikkim	4	215	7	-	Há projetos em curso	Solo e água	2,1	...
ÍNDIA (2)	***382***	***575.936***	***2.643***	***31.593***	**–**	**–**	(4) ***16.766,0***	(4) **147.334**

Fontes: (i) INDIA. Ministry of Information and Broadcasting. Research and Reference Division. **India: a reference annual 1976.** New Delhi, 1976, op. cit., p. 364-407; e (ii) Government of India. Ministry of Agriculture and Irrigation. Directorate of Agriculture and Statistics. **Indian agriculture in brief.** 14 ed. New Delhi, 1975, p. 35-36 e 72-77. 263 p.

Notas

(1) Territórios.

(2) Inclui as vilas dos territórios de Lakshadweep e das Ilhas de Andaman e Nicobar.

(3) Dados de 1975.

(4) Não inclui os territórios constantes da Nota (2) acima.

Tabela 3.7 - Índia. Produção das Principais Culturas por Região e por Estado, no Período 1973-1974

Regiões e Estados	Arroz (1.000 ton.)		Milheto (1.000 ton.)		Trigo (1.000 ton.)	
	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo
Região Norte	**2.280,6**	**5,2**	**57,9**	**0,6**	**7.524,1**	**34,1**
1. Jammu e Caxemira	460,1	1,1	0,6	0,0	174,3	0,8
2. Himachal Pradesh	117,5	0,3	-	-	282,8	1,3
3. Punjab	1.163,0	2,6	2,3	0,0	5.257,0	23,8
4. Haryana	540,0	1,2	55,0	0,6	1.810,0	8,2
Região Central	**7.377,7**	**16,8**	**1.639,3**	**18,3**	**8.615,7**	**39,0**
1. Madhia Pradesh	3.537,3	8,0	1.156,5	12,9	2.601,3	11,8
2. Uttar Pradesh	3.840,4	8,8	482,8	5,4	6.014,4	27,2
Região Ocidental	**2.226,0**	**5,1**	**3.687,0**	**41,0**	**3.231,1**	**14,6**
1. Rajastão	117,6	0,2	386,1	4,3	1.789,2	8,1
2. Gujarat	467,9	1,1	431,7	4,8	905,9	4,1
3. Maharashtra	1.640,5	3,8	2.869,2	31,9	536,0	2,4
Região Sul	**14.369,9**	**32,7**	**3.582,1**	**39,8**	**202,1**	**0,9**
1. Karnataka	2.068,8	4,7	1.697,0	18,9	188,7	0,9
2. Kerala	1.353,9	3,0	0,6	0,0	-	-
3. Tamil Nadu	5.595,0	12,8	562,5	6,3	0,4	0,0
4. Andhra Pradesh	5.352,2	12,2	1.322,0	14,7	13,0	0,0
Região Oriental	**17.181,0**	**39,3**	**25,3**	**0,3**	**2.411,9**	**10,9**
1. Orissa	4.439,1	10,2	17,4	0,2	82,7	0,4
2. Bengala Ocidental	5.798,9	13,3	0,4	0,0	629,9	2,9
3. Bihar	4.140,2	9,5	3,4	0,1	1.650,0	7,4
4. Assam	2.066,3	4,7	-	-	48,2	0,2
5. Meghalaya	99,4	0,2	-	-	0,2	0,0
6. Manipur	238,6	0,5	-	-	0,1	0,0
7. Nagaland	36,5	0,1	-	-	-	-
8. Tripura	362,0	0,8	-	-	0,8	0,0
9. Sikkim	...	...	-	-	...	...
Territórios	**306,5**	**0,7**	**4,1**	**0,0**	**87,6**	**0,5**
INDIA	***43.741,7***	***100,0***	***8.991,6***	***100,0***	***22.072,5***	***100,0***

Fonte dos Dados Básicos: Government of India. Ministry of Agriculture and Irrigation. Directorate of Agriculture and Statistics. **Indian agriculture in brief.** 14 ed. New Delhi, 1975, p. 72-77. 263 p.

A área irrigada na Região Oriental atingia cerca de 5,7 milhões de hectares (18,6% do total), destacando-se como mais importantes os seguintes projetos (de múltiplos propósitos): Damodar Valley, Mayurakshi e Kangsabati, no estado de Bengala Ocidental, além de outros, como os de Hirakud, Balimela, Yamuna, Sukla, Kalaktang, Rahung, Basar e Pasighat, assim como pequenos projetos, particularmente nos estados de Meghalaya, Manipur, Nagaland e Tripura. A produção de grãos era importante, em particular a de arroz, contribuindo a Região com 40% do volume produzido pelo País, em meados dos anos de 1970. A produção de milheto era insignificante e a de trigo pequena, o que tornava a área mais dependente da administração central e de outras regiões, em termos de satisfação das necessidades alimentares básicas. Quanto à capacidade instalada de energia, a Região Oriental contava com 3.724 MW (22,6% do total do País), encontrando-se servidas de energia elétrica cerca de 34.000 vilas, o que correspondia a 18% do total regional e a 23,1% do total do País.

Como se vê, a Índia estava integrada por cinco Grandes Regiões, mas não dispunha de organizações criadas com a função específica de planejar e fomentar o seu desenvolvimento, embora isso pudesse constituir uma medida de política pública de largo alcance socioeconômico, dados os problemas que o País enfrentava em matéria de distribuição populacional e administração do território. O que existia a esse respeito correspondia aos Comitês Regionais, integrados por políticos, que se reuniam de uma a duas vezes por ano. Essa posição administrativa, ligando-se o Centro ou a União ao estado e ao distrito, era bem clara no planejamento e na execução dos programas de desenvolvimento, que assumiam formas setoriais bem definidas.

Comparando esse quadro com o Brasil, observava-se uma situação distinta, na medida em que nosso País contava com Instituições de Desenvolvimento Regional específicas, como a Sudene, Sudam, Sudeco e Sudesul, responsáveis pelo estudo, planejamento regional e a coordenação de ações de desenvolvimento. Mas o quadro tendia a ser igual, quando se constatava a existência no Brasil de um tipo de descentralização administrativa característico das federações, em que o Centro ou a União se ligavam a unidades político-administrativas independentes, que eram os estados e os municípios. No caso brasileiro havia ainda um aspecto desfavorável relevante, que precisava ser pontuado: a implementação dos Programas de Desenvolvimento tendia a assumir, em tais condições, formas setorializadas. Essas formas, muitas vezes, tinham que ser

modificadas, quando se pretendia executar programas de caráter multissetorial. A experiência brasileira vigente nos anos de 1970, relacionada à execução dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional* – tipo *Polonordeste* (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), *Polamazônia* (Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia) e *Polocentro* (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados) – constituía bom exemplo a este respeito, quando se tentava passar do *Enfoque essencialmente setorial para o do desenvolvimento integrado,* com forte componente regional.

Para facilitar a análise comparativa das variáveis e/ou indicadores constantes das Tabelas 3.4, 3.5 e 3.7, anteriores, foi preparada a Tabela 3.8 a seguir, da qual constam os percentuais de cada um deles em relação às cinco Grandes Regiões da Índia. Pelo que se vê na Tabela 3.8, a produção de arroz, milheto e trigo dos territórios era nula ou muito pequena. Podia-se também constatar a existência de regiões com densidade demográfica superior à da Índia, como era o caso das Regiões Sul e Oriental.

Tabela 3.8 - Índia. Variáveis e Indicadores Relevantes por Regiões da Índia

Variáveis	Regiões					Índia
	Norte	Central	Ocidental	Sul	Oriental	
1. Superfície (%)	11,3	22,4	25,9	19,7	20,7	100,0
2. População (%)	6,6	23,7	18,9	24,8	26,0	100,0
3. Densidade Demográfica (hab./km^2) (1)	96,0	176,0	122,0	210,0	209,0	177,0
4. N° de Distritos (%)	11,8	25,9	19,3	18,3	24,7	100,0
5. N° de Vilas (%)	7,4	31,8	15,3	12,4	33,1	100,0
6. N° de Cidades /Aglomerações Urbanas (%)	9,5	19,8	23,6	29,2	17,9	100,0
7. Área Irrigada (%)	15,5	27,4	14,6	23,9	18,6	100,0
8. Energia (Capacidade Instalada) (%)	9,3	15,9	25,4	27,2	22,2	100,0
9. N° de Vilas Eletrificadas (%)	14,1	28,2	21,5	13,1	23,1	100,0
10. Produção de Arroz dos Estados (%)	5,4	16,9	5,3	32,9	39,5	100,0
11. Produção de Arroz dos Territórios (%)	-	-	-	-	-	*0,7*
12. Produção de Milheto dos Estados (%)	0,6	18,3	41,0	39,8	0,3	100,0
13. Produção de Milheto dos Territórios (%)	-	-	-	-	-	*0,0*
14. Produção de Trigo dos Estados (%)	34,3	39,2	14,7	0,9	10,9	100,0
15. Produção de Trigo dos Territórios (%)	-	-	-	-	-	*0,5*
16. Densidade Demográfica em Relação à Índia (%)	54,2	99,4	68,9	118,6	118,1	100,0

Fontes dos Dados Básicos: Tabelas 2.4, 2.5 e 2.7.

(1) Densidade demográfica da Índia e de suas Regiões.

3.2.1.4 População

Mencionei antes que a superpopulação, o desenvolvimento irregular e desigual e o *Sistema de Castas* (ainda vigente, embora dado como extinto), constituíam pontos de convergência das ideias que os estrangeiros, de forma generalizada, fazem da Índia. Não resta dúvida de que tais situações são encontradiças. Mas os seus contornos dispõem de limites, que não podem ser esquecidos. Segundo estimativas do governo indiano, o contingente populacional do País, em meados dos anos de 1970, era da ordem de 597,9 milhões de habitantes, dos quais 18% se encontravam no meio urbano. (Vide Anexo 3.)

As estimativas das Nações Unidas são menos otimistas. Os dados da Tabela 3.9, adiante, mostram que a Índia poderia alcançar, em 1975, 621 milhões de habitantes, o que representaria uma densidade demográfica de 189 hab./km^2. Sem considerar as diferenças geográficas, a situação demográfica da Índia era bem mais expressiva do que a da China, onde, para uma superfície de 9.596.961 km^2 e 838 milhões de habitantes, a densidade demográfica, também de acordo com estimativas das Nações Unidas, seria, em 1975, de 87 hab./km^2.[41]

Em relação ao Brasil, podia-se constatar que a Índia tinha, em meados dos anos de 1970, uma população quase seis vezes superior à brasileira, distribuída em território 2,5 vezes menor. Não restava, portanto, dúvida de que a administração da Índia devia constituir tarefa muito difícil, cuja tendência era se agravar ainda mais. No ano 2000, com quase o dobro da população estimada para 1975, o quadro domiciliar estaria bastante modificado, pois cerca de 32,3% do seu contingente populacional seria urbano.[42] A situação mostrada pelo Censo de 1971 revelava que das 575.936 vilas então existentes 318.633 (55%) contavam com menos de 500 habitantes e 6.332 (1,1%) com mais de 5.000 habitantes. Quanto às cidades/aglomerações urbanas, havia 148 com população superior a 100.000

[41] COHEN, Michael A. **Las ciudades en los países en desarrollo: 1975-2000.** Op. cit., p. 14.

[42] No real, o quadro em 2016 seria bem mais grave. Naquele ano, a Índia seria habitada por cerca de 1.320.000.000 de pessoas, das quais 422,4 milhões (32% do total) residiam em sítios urbanos e 897.600.000 (68%) em áreas rurais. Cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/DemografiadaÍndia (Acessado em 10 jan. 2019).

habitantes, cada. Dessas, apenas nove abrigavam contingentes populacionais superiores a 1.000.000 de habitantes.

Tabela 3.9 - Índia. Estimativas de População Rural e Urbana para os Anos de 1975 e 2000

Anos	População				Total
	Rural		Urbana		
	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo	
1975	488.700.000	78,7	132.400.000	21,3	621.100.000
2000	748.800.000	67,8	354.900.000	32,2	1.103.700.000

Fontes dos Dados Básicos: "UN Urban-rural projections from 1950-2000." October, 1974 (tempo médio com variação média) e Atlas do Banco Mundial, 1974. *In:* COHEN, Michael A. **Las ciudades en los países en desarrollo: 1975-2000.** Op. cit., p. 14.

A população urbana estava, portanto, concentrada, em sua maior parte, nas grandes cidades, refletindo fenômeno comum aos países em desenvolvimento, o da *inchação urbana,* conceito aplicado pela primeira vez – no Brasil pelo menos – por Gilberto Freyre, ao analisar os problemas da cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco. De fato, a *inchação urbana* na Índia decorria, em grande parte, da falta de oportunidades de emprego no campo. Os excedentes populacionais gerados, de forma espontânea ou forçada,[43] não encontravam oportunidades senão as de migrar para as cidades. Isso não significava que a Índia não realizasse esforços para conter as migrações ou para reduzir as taxas de crescimento populacional. Mas tais esforços tinham efeitos limitados, por conta da prevalência de sistemas de exploração dos recursos disponíveis, característicos de uma sociedade estratificada.

As raízes desses problemas remontam a um passado longínquo, quando há cerca de 4.000 anos atrás os habitantes do subcontinente indiano foram conquistados pelos Arianos, tendo início o processo de formação do *Sistema de Castas.* As diferenças entre os dois grandes grupos populacionais foram sendo estabelecidas a partir de aspectos puramente fenotípicos (pele escura ou pele clara, características faciais etc.). Com o tempo, as diferenças foram sendo acentuadas,

[43] Considero *excedente espontâneo* o constituído por pessoas que de acordo com motivações próprias buscam melhores oportunidades de emprego e novos horizontes de vida nos centros urbanos. E entendo como *excedente forçado* o que é formado por pessoas que migram para sobreviver, em virtude da absoluta falta de emprego no seu lugar de origem.

passando a prevalecer características expressas pela maior ou menor disponibilidade de recursos e poder religioso e político.

A população indiana agrupou-se então em cinco Grupos ou Castas. A primeira e a mais importante, em termos de poder, era a dos *Brâmanes,* constituída pelos intelectuais e sacerdotes. A segunda, formada pelos governantes e soldados, era a dos *Xátrias*. A terceira, composta pelos comerciantes e banqueiros, era denominada de *Vaixás*. A quarta era a dos agricultores e artesãos, conhecidos por *Sudras*. Como uma quinta espécie de casta havia os *Intocáveis,* representados pelas pessoas que faziam trabalhos pesados e desqualificados (lixeiros, limpa-chaminés, lavadeiras de roupa etc.). Os *Intocáveis* ou *Harijans,* definidos por Gandhi como *Crianças de Deus,* faziam qualquer serviço e não tinham direitos. Para cada casta correspondia, ainda, um número considerável de subcastas, estimado em mais de 3.000, cujos valores individuais variavam de um estado para outro, e mesmo a nível de distritos e blocos. Em meados dos anos de 1970, esse quadro era um pouco diferente. Depois da Independência da Índia, em 1947, e graças ao trabalho de Gandhi, o governo indiano procurou diminuir as diferenças entre as pessoas pertencentes às diversas castas. À medida que as oportunidades educacionais iam sendo ampliadas, tornava-se possível a ascensão social, com a passagem de uma casta para outra, havendo registros de pessoas incluídas na categoria dos *Intocáveis* atingindo altos postos na administração do País. Na realidade, "na época da pré-independência, quando o poder se centralizava nas mãos de umas poucas e favorecidas pessoas, e membros da nobreza, a ordem do dia era de que 'mandava quem podia' (*might is right).*"[44]

O estudo realizado para o período de 1959-1965, por N. Patnaik, do Instituto Nacional de Desenvolvimento de Comunidade, localizado em Rajendranagar, nas proximidades de Hyderabad, capital do estado de Andhra Pradesh, sobre três vilas do estado de Orissa, fornece uma ideia do grande número de castas ou de subcastas que ainda havia na Índia, àquela época. Para uma população total de 2.827 pessoas, localizadas nas vilas de Manicpur, Badapur e Sasanpadar, havia 37 castas, o que significava uma estratificação acentuada. Mas ao mesmo tempo, a pesquisa revelou uma grande

[44] PATNAIK, N. **Caste and social change: an anthropological study in three Orissa villages.** Hyderabad, Andhra Pradesh: National Institute of Community Development, 1969, p. 17. 77 p.

mobilidade ocupacional, na proporção em que "certas ocupações têm mudado de mãos pela quebra do monopólio das castas. A agricultura é uma das ocupações que estão sendo agora procuradas por pessoas pertencentes às castas dos ferreiros (*Sunari*), produtores de óleo (*Toli*), vendedores de pulseiras (*Telenga*), leiteiros (*Gouda*), oleiros (*Kumbhar*) e *Brâmanes*. (...) Alguns *Bauris* (Harijans com intocabilidade relaxada) vêm conseguindo substituir os carpinteiros, em virtude do vazio deixado por esses profissionais, que têm migrado das vilas para as cidades em busca de melhores empregos," gerados pela indústria da construção civil. "A mobilidade ocupacional e a urbanização têm neutralizado o ritual da poluição – realização de trabalhos considerados *sujos* –, que já constituíram uma das mais fortes características do sistema de castas." (PATNAIK, 1969: 62-63.) Com efeito, o crescimento da população nas grandes aglomerações urbanas, notadamente nos países menos desenvolvidos, vem contribuindo para a modificação do sistema tradicional de poder político, dando margem à criação de novos processos de governar. Um outro aspecto importante do estudo mencionado refere-se à aceitação dos serviços agrícolas fornecidos pelo governo, por intermédio dos quais a administração do País tem buscado melhorar as condições de vida do homem do campo.

3.2.1.5 Renda e Principais Produtos

No contexto das condições aqui referidas, é possível compreender as dificuldades que enfrenta um país submetido a tantos e tão diversificados costumes, sedimentados através de séculos pelo espírito de religiosidade que domina a maioria dos seus habitantes. De todo modo, a Índia conseguiu alcançar grandes progressos depois que se tornou independente. Embora ainda fosse uma das Nações de menor renda *per capita* do mundo, o País pôde elevar a sua renda por habitante, de cerca de US$ 55, na época da Independência, para US$ 110, em 1972. O Produto Nacional Bruto do País era, em 1971, da ordem de U$ 50 bilhões, para o qual a agricultura contribuíra com 44%, a indústria com 23% e os serviços com 33%.

A produção de trigo, graças aos trabalhos de melhoramento genético e de modernização dos processos de comercialização e armazenagem, dobrou em 20 anos, alcançando mais de 22 milhões de toneladas no ano agrícola de 1973-1974, como é possível verificar na Tabela 3.7 anterior. Os principais produtos agrícolas, na primeira metade dos anos de 1970, eram o arroz, o trigo, o chá, o algodão, a juta, a cana-de-açúcar e o amendoim.

A área cultivada com cereais, segundo as estimativas finais realizadas para o ano agrícola de 1973-1974, era da ordem de 103,2 milhões de hectares, alcançando 126,1 milhões de hectares, considerando a produção de legumes. Incluindo as terras cultivadas com culturas como a batata, a cana-de-açúcar, o fumo, o algodão, o café e a borracha, as áreas cultivadas se elevavam a 156,2 milhões de hectares. Dessa área, cerca de 20% eram exploradas sob o regime da irrigação. Nesse sentido, verificou-se um aumento de mais de 60% nas áreas irrigadas no período correspondente aos anos agrícolas de 1950-1951 e de 1971-1972, indicando a prioridade conferida pelo governo ao desenvolvimento da agricultura realizada com a utilização de tecnologias de irrigação. [45]

Em relação ao setor secundário, salientavam-se as indústrias de ferro, aço, têxteis, produtos químicos, cimento, maquinaria e equipamentos industriais. A indústria indiana, depois da Independência, recebeu grande impulso, crescendo sua produção em 274%, no período 1951-1974. Para esse crescimento contribuíram particularmente as novas e mais complexas indústrias, tais como as de produtos petrolíferos, manufaturas de alumínio, produtos metálicos e maquinaria elétrica e não-elétrica. Ao mesmo tempo, elevou-se consideravelmente o número de unidades industriais. Em 1970, havia 13.600 fábricas de diferentes portes registradas. Os estados mais industrializados eram os de Maharashtra, Bengala Ocidental, Tamil Nadu, Gujarat, Uttar Pradesh, Bihar, Andhra Pradesh, Karnataka e Madhya Pradesh, que respondiam por quase 40% do produto industrial do País. O desenvolvimento industrial era, praticamente, assunto de Estado. Neste sentido, as atividades secundárias estavam agrupadas em duas áreas: A e B. A *Área A,* sob total condução do estado, compreendia as indústrias de armamento, munição e equipamento de defesa; de energia atômica; ferro e aço − em todas as linhas de produção; eletricidade; carvão e linhita; óleos minerais, assim como a mineração de ferro, manganês, cromo etc.; mineração e processamento de cobre, chumbo, zinco, tungstênio e molibdênio; aviação, transporte aéreo, transporte ferroviário; telefones; geração e distribuição de eletricidade, além de outros ramos pertencentes aos grupos aqui mencionados. A *Área B,* que podia ser desenvolvida com a participação de empresas privadas, correspondia às atividades de industrialização de todos os outros minerais, excetuando os *minerais menores,* definidos pelo governo; alumínio e outros metais

[45] Government of India. **India. A reference annual 1976.** Op. cit., p. 178-179.

não-ferrosos, não incluídos na *Área A;* ferramentas; ligas de ferro e instrumentos de aço; produtos básicos e intermediários requeridos pela indústria química, como a manufatura de medicamentos essenciais, corantes e plásticos; antibióticos e outros medicamentos essenciais; fertilizantes; borracha sintética; carbonização do carvão; pasta química; transporte terrestre e transporte marítimo.[46]

Tudo levava a crer que a participação da iniciativa privada só se realizava em atividades sobre as quais a tecnologia local era incipiente, pois todos os ramos industriais estratégicos estavam sob responsabilidade direta do Estado. A balança comercial da Índia, de acordo com dados do período de 1970-1975, era deficitária, como ocorria, de resto, com os outros países vizinhos e o próprio Brasil (Anexo 3). Para isso, deviam estar contribuindo as importações de petróleo, pois a produção indiana caíra de 7.486.000 toneladas, em 1972, para 7.199.000 toneladas, em 1973, elevando-se apenas para 7.300.000 toneladas em 1974.[47] Para uma melhor compreensão do quadro socioeconômico da Índia, em termos quantitativos, veja-se o Anexo 3.

3.2.2 Processo Global de Planejamento

A atividade de planejamento na Índia é constitucional e se realizava de forma institucional, sendo os governos federal e estaduais sócios de todo o trabalho desenvolvido a esse respeito. Dessa forma, o planejamento no País assumia características normativas, à medida em que os Planos refletiam a orientação que o Estado pretendia imprimir ao Sistema Socioeconômico Nacional. Isso não significava que o planejamento seguia curso em função do qual eram deixadas de lado as motivações de mercado. O que interessa salientar nesse domínio é que além dessas motivações, mais relevantes no trabalho de planejamento de natureza indicativa, prevaleciam outras, subordinadas a interesses mais amplos, como os situados nos campos social e político.

Para que o planejamento se realizasse nas direções aqui indicadas foi necessário que a administração superior do País definisse e pusesse em prática uma firme e bem orientada decisão quanto à importância do planejamento. Sob o ponto de vista didático, era

---

[46] Idem, p. 253-254.

[47] "Petroleum Economist". *In:* **Documento Abril 1**. Op. cit., p. 70.

lícito admitir a existência na Índia de condições ou pressupostos favoráveis ao planejamento, como os definidos por *Vittorio Marrama,* especificados a seguir:

i. estabilidade política;
ii. firme determinação política dos partidos e consciência generalizada dos dirigentes, em diferentes níveis, sobre a importância efetiva do planejamento;
iii. disponibilidade de dados estatísticos;
iv. existência de capacidade técnica adequada;
v. existência de uma organização administrativa voltada exclusivamente para os trabalhos de planejamento, em sentido amplo;
vi. representação generalizada dos interesses públicos e privados nos órgãos de programação, como ocorria de forma razoável na Índia; e
vii. existência de estruturas administrativas e institucionais adequadas aos propósitos do planejamento ou de orientação das atividades socioeconômicas (instrumentos de execução, financeiros, fiscais, legais etc.).[48]

A importância dessas condições era expressa não apenas por sua disponibilidade, mas em particular pela vontade pública e privada em torno de objetivos específicos bem definidos. O planejamento na Índia, embora intensificado e posto em prática depois da Independência do País, teve início na década dos anos de 1930. A criação, em 1938, de um *Comitê Nacional de Planejamento* podia ser considerada como marco fundamental do processo que, vigente nos anos de 1970, continuava vigorando. Dito processo era influenciado, naquela época, pelas experiências da União Soviética, em matéria de elaboração e execução de *Planos Quinquenais de Desenvolvimento*. Além desse tipo de motivação, mais de efeito formal e técnico, buscavam os líderes indianos liberdade política e melhores condições de vida para a população. Nesse sentido, considerava-se, de acordo com os ensinamentos do Mahatma Gandhi, que “a liberdade não era um objetivo meramente político, mas a condição essencial para retirar o povo da pobreza e da estagnação.”[49]

---

[48] MARRAMA, Vittorio. **Problemas e técnicas de programação econômica.** Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1963, p. 32-35. 249 p.

[49] SINGH, Shri Tarlock. **The planning processes.** New Delhi: Planning Commission, 1964. Op. cit., p. 1.

O trabalho do *Comitê Nacional de Planejamento*, no decorrer do período correspondente à II Guerra Mundial, foi comprometido, ainda que, em 1944, o próprio governo da Índia, apoiado por vários setores de opinião pública, tivesse criado um Departamento de Planejamento e Desenvolvimento. "Esse Departamento estimulou no pós-guerra a elaboração dos planos de reconstrução, a cargo dos Departamentos do governo central, assim como das províncias e dos maiores Estados principescos. (...) Os planos dessa época eram constituídos de esquemas e projetos adequados, embora muitos deles não fossem detalhados o suficiente." Esse fato, contudo, não diminuía a importância do trabalho então realizado, pois alguns dos projetos importantes executados no período do I Plano Quinquenal da Índia representavam o prolongamento desses esquemas e projetos.[50]

Um ano antes da Independência, ou seja, em 1946, um Comitê Consultivo para o Planejamento, criado pelo governo central, recomendou, com base no estudo do material disponível, o estabelecimento de uma *Comissão Nacional de Planejamento*. Ao se tornar independente, em novembro de 1947, o País aceitou essa sugestão, incorporando-a, em janeiro de 1950, à Constituição da Índia. No mês seguinte, o governo decidiu sobre a matéria, anunciando a criação da Comissão de Planejamento – a *Planning Commission*.[51]

Os objetivos do planejamento na Índia, com premissas sociais bem definidas, derivam das *Diretrizes Principais da Política de Estado*. De acordo com essas diretrizes político-institucionais, é que foram estabelecidas as funções da Comissão de Planejamento, que consistiam em:

- avaliar os recursos materiais, de capital e humanos do País, incluindo pessoal técnico, e investigar as possibilidades de melhor aproveitamento de recursos, na medida em que eles estivessem disponíveis em quantidades suficientes para atender as necessidades do País;
- formular um plano para a mais efetiva e equilibrada utilização dos recursos do País;
- definir, com base em escala de prioridades, nos estágios segundo os quais o Plano devia ser levado a cabo e propor

[50] SINGH, Shri Tarlock. Op. cit., p. 2.

[51] SINGH, 1964: 2.

a alocação de recursos para a devida conclusão de cada estágio do Plano;

- indicar os fatores que estiverem tendendo a retardar o desenvolvimento econômico e determinar as condições que, em vista da situação social e política, deviam ser estabelecidas para o sucesso da execução do Plano;
- determinar a natureza dos equipamentos necessários à garantia da plena implementação de cada estágio do Plano em todos os seus aspectos;
- avaliar periodicamente os progressos alcançados na execução de cada estágio do Plano e recomendar os ajustamentos em matéria de política econômica, assim como as medidas indicadas como necessárias pela avaliação; e
- estabelecer outras recomendações julgadas apropriadas, visando facilitar o cumprimento de suas funções, reconsiderando as condições econômicas prevalecentes, políticas em curso, medidas e programas de desenvolvimento; ou reexaminar problemas específicos, por solicitação do governo central e dos governos estaduais. (SINGH, 1964: 3-4.)

As atribuições da Comissão de Planejamento, como se vê, eram amplas, mas bem definidas, o que deve ter contribuído para que essa instituição pudesse desincumbir-se de suas funções com eficiência.

O papel desempenhado pela Comissão de Planejamento foi vital para o ordenamento e o melhor emprego dos recursos da União. Esse esforço, inclusive, permitiu que a integração política da Índia fosse obtida em curto espaço de tempo. Ao mesmo tempo, a mentalidade do planejamento atingiu praticamente todos os recantos do País, representando passos de significativa importância em matéria de elaboração e execução dos *Planos Quinquenais de Desenvolvimento,* em diferentes níveis. Esses Planos de Desenvolvimento eram considerados por todos como eventos marcantes na vida da Índia, em virtude de tais documentos procurarem expressar o esforço e as expectativas, individuais e coletivas, da população.

3.2.2.1 Planos Quinquenais

Alcançar essa posição, obtida à custa de forte empenho político, se não significava a solução da maioria dos problemas do País, constituía avanço decisivo nessa direção, na medida em que a médio prazo eles não podiam ser resolvidos de forma mais adequada. Nesse sentido, os *Planos Quinquenais de Desenvolvimento,* embora com um

prazo médio de vigência, eram elaborados em função de estratégias de longo prazo. A determinação do prazo de cinco anos para a vigência desses Planos foi assim definida em virtude da necessidade de adequá-los ao período de duração da administração, tanto central como estaduais, que, constitucionalmente, era também de cinco anos.

Os *Planos Quinquenais de Desenvolvimento* eram elaborados com base em estudos prospectivos, que cobriam períodos de 10 a 15 anos para a frente e idênticos períodos para trás. Esse era o procedimento adotado, que permitia, por um lado, avaliar problemas e progressos dos sistemas socioeconômico e político e, por outro, definir as expectativas e as possibilidades de crescimento e desenvolvimento futuro do País. Nos dois primeiros Planos Quinquenais, a sistemática foi um pouco distinta, uma vez que o horizonte dos estudos prospectivos foi mais amplo.

O *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento* foi elaborado tomando por base a projeção de crescimento da economia para um período de 30 anos (1951 a 1981), reduzindo-se a do *II Plano Quinquenal* para 20 anos. É bem verdade que esses 20 anos estavam contidos nos 30 anos de horizonte do primeiro estudo. Tudo levava a crer, portanto, que houvera um reestudo de tal período. Dessa forma, o estudo prospectivo elaborado em função de um determinado Plano era, sucessivamente, aprofundado, na proporção em que se passava de um plano a outro. As prospecções referentes ao *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento* ainda podiam servir de base para avaliação de novos e semelhantes planos, bem como para a elaboração de outros. Na Índia, onde a variável tempo assumia (e assume) dimensões muito particulares, à conta de costumes e tradições que remontam a passados longínquos, o reexame sistemático e cada vez mais aprofundado de questões semelhantes era muito importante. Aliás, esse procedimento era pouco praticado por outros países em vias de desenvolvimento. Era o caso do Brasil e dos países da América Latina, que não tinham (e continuam não tendo) disciplina intelectual bem-organizada.

Em um quarto de século de trabalho planejado, a partir de 1951, quando teve início a execução do *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento*, até 1976, a Índia fizera progressos consideráveis no campo do planejamento, tanto a nível global como setorial. Naquele período, com variações visíveis em cada um dos planos, em decorrência das prioridades atribuídas a distintas áreas geográficas ou a setores, o País pôde melhorar o aparato administrativo, o processo e a metodologia de elaboração dos planos, alcançando ainda resultados

econômicos e sociais, em relação à magnitude dos problemas nacionais, bastante satisfatórios.

O *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento* (1951-1952 a 1955-1956) "marcou o início dos trabalhos de Desenvolvimento de Comunidade e do Serviço Nacional de Extensão Rural, e estabeleceu a base legal necessária para a autorização de indústrias a serem implantadas e para o planejamento do setor industrial." (SINGH, 1964: 6.) "Em 1954, o Parlamento declarou que o objetivo mais amplo da política econômica deveria ser a concretização de um 'modelo socialista da sociedade,' segundo o qual o critério básico para a determinação das linhas de progresso seria o ganho social e a melhor distribuição da renda e da riqueza, e não o lucro privado." [52]

Com o *II Plano Quinquenal de Desenvolvimento* (1956-1957 a 1960-1961), "os conceitos de planejamento e desenvolvimento foram ficando mais precisos, tornando mais claro e compreensivo o enfoque de longo prazo, em relação aos problemas da indústria e do desenvolvimento econômico. Esse plano também proporcionou bons resultados em matéria legislativa, assim como na ampliação dos serviços, em particular na área de educação. No *III Plano Quinquenal de Desenvolvimento* (1961-1962 a 1965-1966) concretizou-se a experiência das décadas passadas, visualizando-se o desenvolvimento presente como uma parte integrante do esquema de desenvolvimento no futuro." (SINGH, 1964: 7.) Esse Plano teve sua execução comprometida, em decorrência das condições criadas pelo conflito indo-paquistanês e pelos dois anos consecutivos de seca, que afetaram seriamente a economia indiana. Por isso, o *IV Plano Quinquenal de Desenvolvimento* só foi formalmente concebido a partir de 1969. No decorrer do triênio 1966-1969, a economia do País foi orientada segundo Planos Anuais, elaborados de acordo com o quadro geral do esboço do IV Plano de Desenvolvimento (1969-1974).

O *V Plano Quinquenal de Desenvolvimento* (1974-1979) encontrava-se em elaboração, quando ali estivemos em 1976. Tinha como objetivos principais a eliminação da pobreza e a concretização do espírito de autoconfiança do povo e da nação. Para uma melhor compreensão dos *Planos Quinquenais de Desenvolvimento* postos em prática na Índia foi elaborado o Quadro 3.1, do qual constam as principais referências a respeito dos objetivos e prioridades estabelecidos

---

[52] Government of India. **India: a reference annual 1976.** Op. cit., p. 170.

em tais documentos. Na Tabela 3.10, por outro lado, estão especificados os percentuais dos recursos despendidos no decorrer da vigência de cada um dos quatro primeiros planos quinquenais, distribuídos de acordo com os principais setores ou áreas.

As informações da Tabela 3.10 indicam as prioridades conferidas nos quatro primeiros planos quinquenais a diferentes setores socioeconômicos da Índia. Mostram também como tais ênfases se conformam aos objetivos definidos para diversos setores, de acordo com as indicações constantes no Quadro 3.1. Em todos eles, o setor agrícola assumia posição de destaque, o que é natural, uma vez que atender às necessidades alimentares correspondia a um objetivo nacional de caráter estratégico. O setor industrial, por outro lado, passara a merecer maior atenção a partir do *II Plano Quinquenal*. Os recursos para educação e pesquisa científica, embora não fossem relativamente elevados, mantiveram-se equilibrados durante a vigência dos quatro primeiros planos quinquenais. O planejamento familiar só teve início com o *III Plano Quinquenal,* tendo sido aumentados os recursos programados em quase seis vezes na vigência do *IV Plano Quinquenal*. Esse assunto, dada a grave situação do quadro demográfico da Índia, passou a receber maior importância no *V Plano Quinquenal,* desde que os recursos a ele destinados nesse Plano aumentaram em quase 100%, em relação ao Plano anterior.

3.2.2.2 Funcionamento do Sistema de Planejamento

O planejamento na Índia apresentava nítidas características setoriais e se iniciava, em certo sentido, nos distritos, onde todos os Ministérios Setoriais estavam representados por Departamentos específicos. A primeira agregação deu-se ao nível dos estados, até chegar ao conjunto da Nação. O Planejamento a Nível Regional era restrito aos casos de cobertura de áreas atrasadas. Essas áreas, depois de definidas por um ou mais estados, eram então agrupadas, estabelecendo-se para cada uma delas planos ou programas específicos, que se enquadravam, do ponto de vista teórico, no contexto do *Planejamento Sub-regional ou Local*. A elaboração desses planos e programas podia também ter lugar quando o governo decidia promover o aproveitamento múltiplo (controle de enchentes, energia e irrigação) de certas bacias hidrográficas. O *Planejamento Regional*, nessas condições, não cobria os espaços correspondentes às diversas macrorregiões do País.

A responsabilidade pelo planejamento era repartida, uma vez que se realizava com a participação de todos os escalões da

administração, na sequência distrito-estado-nação, segundo diretrizes e princípios estabelecidos pelo *órgão central* do Sistema de Planejamento, representado pela *Comissão de Planejamento*. Essa Comissão era constituída, em meados dos anos de 1970, por seis membros, assim especificados:

- Presidente (função exercida pelo Primeiro-ministro, que era, ao mesmo tempo, Ministro do Planejamento, Ministro da Energia Atômica e Ministro de Eletrônica e Espaço);
- Vice-presidente;
- Ministro das Finanças;
- Ministro de Estado para o Planejamento; e
- Dois outros membros.

Tabela 3.10 - Índia. Dispêndios do Setor Público Durante os Quatro Primeiros Planos Quinquenais (Incluindo a Participação dos Estados)

Setor (ou Área)	Planos Quinquenais (%)			
	Primeiro	Segundo	Terceiro	Quarto
1. Agricultura e Setores Relacionados	**14,8**	**11,7**	**12,7**	**15,0**
2. Irrigação e Controle de Inundações	**22,2**	**9,2**	**7,8**	**8,1**
3. Energia	**7,6**	**9,7**	**14,6**	**18,5**
4. Vilas e Pequenas Indústrias	**2,1**	**4,0**	**2,8**	**1,6**
5. Indústria e Mineração	**2,8**	**20,1**	**20,1**	**18,3**
6. Transporte e Mineração	**26,4**	**27,0**	**24,6**	**19,5**
7. Outros Setores	**24,1**	**18,3**	**17,4**	**19,0**
7.1 Educação e Pesquisa Científica	*7,6*	*5,8*	*7,7*	*5,8*
7.2 Saúde	*5,0*	*4,6*	*2,6*	*2,1*
7.3 Planejamento Familiar	-	-	*0,3*	*1,7*
7.4 Subsetores	*11,5*	*7,9*	*6,8*	*9,4*
TOTAL	***100,0***	***100,0***	***100,0***	***100,0***

Fontes dos Dados Básicos: Government of India. **India: a reference annual 1976.** Op. cit., p. 172. (Tabela 13.1.)

O processo de planejamento na Índia tinha início com a definição de diretrizes globais pela Comissão de Planejamento, que as transmitia aos Ministérios setoriais e aos estados, tomando por base os estudos prospectivos de longo prazo e as decisões de natureza política, envolvendo as necessidades do Sistema Socioeconômico, que deviam e podiam ser satisfeitas no período de vigência de um dado Plano Quinquenal.

Quadro 3.1 - Índia. Principais Eventos dos Planos Quinquenais de Desenvolvimento

Planos Quinquenais	Períodos de Vigência	Objetivos	Áreas ou Setores Prioritários
I Plano Quinquenal	1951-1952 a 1955-1956	1. Corrigir os desequilíbrios econômicos provocados pela II Guerra Mundial e pela partilha do país; 2. Iniciar, simultaneamente e por toda parte, um processo de desenvolvimento equilibrado, que assegurasse o aumento da renda nacional e uma adequada melhoria nos padrões de vida.	Agricultura, incluindo irrigação e projetos energéticos
II Plano Quinquenal	1956-1957 a 1960-1961	1. Aumentar a renda nacional em 25%, no período; 2. Intensificar a industrialização, concedendo particular ênfase ao desenvolvimento das indústrias básicas e pesadas; 3. Expandir as oportunidades de emprego; 4. Reduzir as desigualdades de renda e melhorar a distribuição da riqueza nacional; e 5. Elevar a taxa de investimento, de 7 para 11% da renda nacional.	Industrialização: aumento da produção de ferro e aço, química pesada, incluindo fertilizantes nitrogenados, e o desenvolvimento de máquinas e equipamentos para a indústria.
III Plano Quinquenal	1961-1962 a 1965-1966	1. Assegurar um aumento na renda nacional de 5% ao ano; 2. Alcançar a autossuficiência em grãos alimentares e aumentar a produção agrícola, de modo a atender os requerimentos da indústria e da exportação; 3. Expandir as indústrias básicas, como a de aço, química, combustível e energia, e estabelecer a necessária capacidade de construção de máquinas e equipamentos, de modo a que a industrialização posterior pudesse concretizar-se em um período de mais ou menos dez anos, com a utilização de recursos próprios do País; 4. Utilizar plenamente a mão de obra do País e assegurar substancial exposição e expansão das oportunidades de emprego; e 5. Estabelecer progressivamente uma maior igualdade de oportunidades e efetuar reduções nas disparidades de renda, melhorando a distribuição da riqueza (a renda nacional deveria aumentar de 30% no período e a renda *per capita* de 15%).	As prioridades foram modificadas em decorrência dos dois anos de seca (do período) e da guerra com o Paquistão, provocando mudanças de objetivos e reformulação do Plano.
IV Plano Quinquenal	1969-1974	1. Acelerar o tempo de desenvolvimento em condições de estabilidade; 2. Reduzir as flutuações na produção agrícola, assim como o pacto das incertezas no campo da ajuda externa; 3. Melhorar os padrões de vida da população, através da execução de programas orientados para a promoção da igualdade e justiça social; e 4. Aumentar a taxa de crescimento do Produto, na base de 5,7% ao ano.	Desenvolvimento social, particularmente dirigido para as faixas da população menos privilegiada, a quem deveriam ser oferecidas melhores condições de emprego, educação e saúde.
V Plano Quinquenal	1974-1979	1. Remover a pobreza; 2. Estimular a autoconfiança do povo a respeito de suas possibilidades e das que podem ser oferecidas pelo País; e 3. Aumentar a taxa de crescimento do Produto em cerca de 5,5% ao ano (maior do que a obtida no IV Plano).	Promoção do desenvolvimento em áreas atrasadas e aceleração do crescimento dos setores agrícola e industrial.

Fontes dos Dados Básicos: (i) Government of India**. India: a reference annual 1976.** Op. cit., p. 170-175; e (ii) Government of India. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan 1974-1979.** New Delhi, 1973. V. 1, p. 15.

Todo esse trabalho era posto em prática sob a regência da Comissão de Planejamento. Para facilitar o desempenho de suas funções, a Comissão fazia uso de *grupos de trabalho setoriais,* constituídos por representantes dos diferentes Ministérios e da própria Comissão, encarregando-se os últimos, na maioria dos casos, da coordenação dos grupos. De acordo com a orientação estabelecida pela Comissão, os Ministérios Setoriais – que funcionavam como os Órgãos Setoriais do Sistema de Planejamento – realizavam os estudos e as programações dos seus respectivos Ministérios. Ao mesmo tempo, essa orientação era transmitida às Comissões ou Departamentos de Planejamento, que funcionavam em cada um dos estados, como homólogos da Comissão de Planejamento (de atuação nacional). Das Comissões (Estaduais) de Planejamento participavam todos os *Ministérios Estaduais,*[53] que exerciam papeis semelhantes aos do governo central. As Comissões (Estaduais) de Planejamento, seguindo procedimento análogo, em escala descendente, transmitiam aos distritos as diretrizes e outras normas ou critérios a serem seguidos na elaboração dos Planos Locais.

A Comissão de Planejamento (Nacional) tinha relacionamento estreito com os estados, de acordo com o assunto. Em matéria política, as ligações eram mantidas com o Ministro-chefe do Estado.[54] Para tratar de assuntos administrativos de coordenação multissetorial, a Comissão de Planejamento (Nacional) se entendia com a Comissão ou Departamento Estadual de Planejamento e com os diferentes Departamentos Setoriais para a discussão de problemas específicos. Dessa forma, a ligação União-Estado, a partir dos trabalhos de Planejamento e Orçamentação, era muito bem definida, o que devia contribuir para a melhor eficácia do Sistema de Planejamento.

As atividades nos distritos contavam com ampla participação nas comunidades pertencentes aos blocos e vilas, onde os problemas eram mais graves, e as necessidades mais imediatas tinham de ser bem definidas. Atender a essas necessidades, ainda que se procurasse defini-las de forma realista, era uma das questões mais sérias do planejador e do político. O planejamento ascendente – ou de baixo para cima –, que países como a Índia, Egito e China procuravam realizar, apresentava grandes dificuldades práticas. A esse respeito, “a maior

[53] Equivalentes às Secretarias Estaduais no Brasil.

[54] No Brasil não havia correspondente para essa função. Podia ocorrer que um determinado Secretário de Estado exercesse funções de coordenação geral em relação aos Secretários Estaduais, sobre determinados temas.

dificuldade era que se as finanças e outros limites fossem indicados desde o início do processo de planejamento, os planos tendiam a se tornar menos eficazes, falhando assim no seu propósito principal, que era o de tirar o melhor proveito dos recursos locais. Por outro lado, ainda que se procurasse elaborá-los com base em necessidades reais, ao se proceder à sua agregação, podia-se chegar a quantificações financeiras que ultrapassavam os limites das disponibilidades efetivas, não sendo a prática do planejamento, em tais condições, de interesse prático." (SINGH, 1964: 49-50.)

As discussões sobre o que fazer, no âmbito das comunidades, não deviam ser entendidas como um obstáculo intransponível ao planejamento local, feito de forma ascendente. Contudo, a busca prática de soluções nessa direção exigia o aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de planejamento a esse nível, envolvendo não apenas decisão política, mas grande participação da comunidade. Depois das discussões distritais, as autoridades locais enviavam as suas proposições aos estados, onde eram realizados novos estudos e debates, tanto a nível técnico como político, dos quais participavam os Governadores, Ministros-chefes e Ministros de Estado.

É importante ressaltar que as autoridades locais (nos distritos, blocos e vilas) não participavam diretamente da definição de projetos prioritários a nível nacional. Na prática, as atividades sobre as quais essas autoridades participavam mais ativamente se referiam ao desenvolvimento de iniciativas relacionadas às seguintes áreas, setores e subsetores:

- agricultura, incluindo a pequena irrigação, conservação do solo, pequenas explorações florestais e pecuária;
- desenvolvimento de cooperativas;
- Pequena indústria (a nível de vila);
- educação elementar, provendo especialmente prédios escolares para as comunidades locais;
- suprimento de água ao meio rural, estradas vicinais; e
- programas de trabalho orientados para a melhor utilização da mão de obra nas áreas rurais. (SINGH, 1964: 49.)

3.2.2.3 Estágios dos Planos Quinquenais

Os Planos Quinquenais abrangiam os planos dos governos central e estaduais, assim como os planos ou programas do setor privado e das corporações. Sua agregação era feita pela Comissão de

Planejamento (*Planning Commission)*, segundo encadeamento lógico que compreendia *quatro estágios*, no curso dos quais eram despendidos três anos de trabalho.

O **primeiro estágio do Plano** correspondia à definição do esquema geral de elaboração do Plano Quinquenal. Nele expressavam-se as condições do sistema econômico com os principais pontos de estrangulamento existentes, em termos econômicos, sociais e institucionais. "Realizava-se nesse estágio uma avaliação das tendências passadas sobre a produção e a taxa de crescimento, em relação com as expectativas de progresso da economia no longo prazo. (...) Ao mesmo tempo, procurava-se verificar que formas de desequilíbrios podiam vir a ter lugar no período do plano e como corrigi-los. Esse trabalho era desenvolvido pela Comissão de Planejamento e submetido ao Gabinete do governo central e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento." (SINGH, 1964: 44.) No primeiro estágio do Plano não se definia qualquer posição a respeito das suas dimensões, quer fossem físicas ou financeiras, restringindo-se o Conselho a deliberações sobre a possível taxa de crescimento da economia no período do futuro Plano, seus objetivos globais e prioridades essenciais ao desenvolvimento do País.

O *Conselho Nacional de Desenvolvimento* era constituído pelo Primeiro-ministro, Ministros-chefes dos Estados e membros da Comissão de Planejamento, mas de suas deliberações também participavam os Ministros do governo central. As decisões tomadas por esse Conselho podiam ser consideradas mais importantes, à medida em que se verificava que delas participava todo o escalão político -administrativo do País, tanto em termos de decisão central como estadual.

O **segundo estágio** compreendia a elaboração de estudos globais e setoriais, ainda que em grau intermediário de detalhamento. As atividades a este respeito eram conduzidas pela Comissão de Planejamento e pelos Grupos de Trabalho Setoriais. Nesse estágio, os estados também criavam Grupos de Trabalho Setoriais, ao seu nível, e com os mesmos propósitos, de acordo com a solicitação que lhes era feita pela Comissão de Planejamento (Nacional), que também coordenava tais tarefas.

Nessas condições, o exame dos problemas e possibilidades apresentados pelos diferentes setores e subsetores da economia eram estudados ao mesmo tempo pelas esferas central e estadual

da administração do País. As tarefas de compatibilização ou de inter-relacionamento setorial, nas duas escalas, eram realizadas pela Comissão de Planejamento, que contava com a contribuição valiosa das Comissões (Estaduais) de Planejamento. No segundo estágio eram iniciados os estudos sobre as fontes de financiamento do Plano, internas e externas, que ficavam a cargo de um Grupo de Trabalho constituído por representantes da Comissão de Planejamento (Nacional), do Ministério das Finanças e do Banco de Reserva da Índia.

O **terceiro estágio do Plano** representava o aprofundamento do segundo estágio, mas no documento nele preparado, que correspondia a uma espécie de versão preliminar do Plano (*Draft Memorandum*), já eram consideradas suas principais grandezas. Esse documento, embora contemplasse as principais linhas de ação governamental, não incluía ainda os contornos da programação do setor privado e das corporações. Quando da apresentação desse documento ao Gabinete Central e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento, cada um dos Ministros Setoriais apresentava as críticas e sugestões consideradas pertinentes sobre o que podia e devia ser feito em suas áreas de atuação.

No **quarto estágio** tinha lugar a elaboração do Anteprojeto do Piano (*Draft Outline*), contendo detalhes programáticos relacionados aos diferentes setores, assim como a definição dos principais objetivos e a concepção política a ser adotada. Esse Anteprojeto era elaborado pela Comissão de Planejamento (Nacional), tomando por base os trabalhos dos três estágios anteriores. O Anteprojeto do Plano era examinado pelos Ministros e Governadores dos Estados e pelos Ministros do Gabinete do governo central, para posterior consideração do Conselho Nacional de Desenvolvimento, que o aprovava em *primeira instância*. Em seguida, o Documento era publicado e divulgado amplamente no País. Com esse procedimento, o governo buscava obter sugestões e críticas das mais diferentes correntes de opinião, sobre o trabalho. Do ponto de vista do setor público, uma contribuição importante era dada pelos distritos, esperando-se ampla participação dos Conselhos de Desenvolvimento a esse nível.

Nesse quarto estágio, de nítido teor político, devido à amplitude com que o Anteprojeto do Plano era discutido, a participação dos estados era intensa, tanto em termos políticos, por intermédio da ação dos seus Ministros-chefes, como em termos técnicos.

Todas as críticas e sugestões apresentadas àquele documento eram examinadas. O resultado dessas discussões constituía a base para a elaboração do *Relatório Final do Plano*, que, depois da aprovação pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento, era submetido pelo Primeiro-ministro ao Parlamento, que o aprovava em *última instância*.

É preciso notar que os Planos Quinquenais na Índia não tinham *força de lei,* embora fossem aprovadas legislações específicas para determinados aspectos do desenvolvimento setorial, como ocorria, em particular, com o setor industrial. Saliente-se também que esses Planos não eram compreensivos, no sentido de que cada setor fosse planejado em detalhe. Na verdade, grande parte dos Planos referia-se a programas de desenvolvimento empreendidos pelos governos central e dos estados e pelas autoridades locais. Deles também constavam indicações de medidas que deviam ser tomadas em matéria de orientação empresarial, treinamento etc. (SINGH, 1964: 15.)

Havia algumas diferenças fundamentais entre os Sistemas de Planejamento da Índia e do Brasil, que devem ser destacadas. Em primeiro lugar, ao estabelecer o escopo geral do Plano, de acordo com os seus diferentes estágios, a Comissão de Planejamento definia objetivos e linhas de ação para cada estado, em função das necessidades nacionais e das necessidades e possibilidades dos estados. Estes, por sua vez, procuravam adotar as orientações recebidas discutindo-as com os distritos, apoiados pelos Departamentos Setoriais dos Ministérios que ali funcionavam.

Os procedimentos no Brasil eram distintos, uma vez que na formulação do *Plano Nacional de Desenvolvimento* era passiva a participação dos estados, ainda que pudessem ser consideradas as necessidades estaduais e regionais, *v. g.* as das regiões mais atrasadas, como o Nordeste, ou carentes de estímulos oficiais para se desenvolverem, como se dava com a Amazônia e o Centro-Oeste. É interessante ressaltar, em contrapartida, que o tratamento dos problemas a nível regional era bem mais compreensivo no Brasil do que na Índia.

Em segundo lugar, os Planos Estaduais eram elaborados, na Índia, de acordo com uma mesma metodologia e para um mesmo período de vigência. No Brasil, a elaboração dos Planos Estaduais não representava, ainda, rotina normal e obrigatória, podendo-se considerar a execução de tais trabalhos como resultante da vontade

própria das administrações a esse nível. Apesar disso, os estados brasileiros estavam obtendo progressos consideráveis nesse campo, ainda que seus planos refletissem as prioridades e objetivos nacionais e regionais em termos volitivos, o que contribuía para reduzir o seu alcance.

3.2.3 Planejamento Anual

Um outro aspecto importante do processo de planejamento na Índia, sem contrapartida no caso brasileiro, referia-se aos trabalhos de elaboração dos *Planos Anuais*, iniciados durante a vigência do II Plano Quinquenal, por volta de 1957. Esses Planos, que precediam os *Orçamentos Anuais,* correspondiam ao detalhamento programático e operativo das atividades, globais e setoriais, constantes dos Planos Quinquenais, a serem executadas em um determinado ano.

Os Planos Anuais eram iniciados no mês de setembro de cada ano, quando a Comissão de Planejamento informava aos governos dos estados "os objetivos mais importantes em torno dos quais o plano para o ano que se seguia devia ser orientado e indicava as contribuições financeiras que o governo central podia destinar a esses planos. (...) Ao mesmo tempo, a Comissão de Planejamento solicitava esboços de propostas sobre a programação anual, que devia ser elaborada de acordo com o quadro geral do Plano Quinquenal, nas quais deviam estar contidas as estimativas de recursos adicionais para as tarefas a serem executadas." (SINGH, 1964: 51.)

Discutiam-se as propostas em detalhe nos meses de novembro e dezembro seguintes, com a participação dos Ministérios Setoriais do governo central. "Exame semelhante era realizado com esses Ministérios no tocante à programação setorial específica de cada um deles, ligando-se o trabalho de elaboração do Plano Anual com o relativo à preparação do Orçamento de Capital." (...) É interessante notar que as "alocações de recursos consideradas viáveis pelos Ministros transformavam-se na base das provisões orçamentárias para o ano seguinte." (SINGH, 1964: 51.)

Os *Planos Anuais* contemplavam também estimativas sobre o balanço de pagamentos, produtos de exportação e orçamento do comércio exterior. O documento final desses Planos incorporava ainda estudos de ordem geral, elaborados pela Comissão de Planejamento, sobre as perspectivas da economia no curto prazo, bem

como indicações apresentadas pelos Conselhos de Desenvolvimento dos distritos e pelas corporações, envolvendo sempre que possível os programas do setor privado ligados ao setor industrial.

Os *Planos Anuais* constituíam o principal instrumento *operativo* dos Planos Quinquenais e serviam para melhorar as técnicas de planejamento e de acompanhamento dos projetos em execução. Esses planos, a exemplo do elaborado para o exercício de 1975-1976, continham elementos como os seguintes:

- enfoque da política, analisando-se a situação econômica recente e o que se esperava obter no exercício objeto do Plano. Nessa análise eram verificados, de forma global, problemas de renda, poupança, investimento e preços; dispêndios do plano e prioridades; principais metas setoriais em matéria de agricultura e indústria; e situação do balanço de pagamentos;
- programação dos dispêndios globais e setoriais;
- financiamento dos planos, com especificações das principais fontes internas e externas de recursos;
- programação anual para cada um dos setores e subsetores mais importantes (agricultura; pecuária; desenvolvimento de comunidades; programas especiais de desenvolvimento rural; irrigação e controle de enchentes; energia; indústria e mineração; vilas e pequenas indústrias; transporte e comunicação; educação; ciência e tecnologia; saúde, bem-estar familiar, planejamento e nutrição; desenvolvimento urbano, habitação e suprimento de água; emprego, mão de obra e bem-estar no trabalho; e desenvolvimento das classes mais atrasadas e bem-estar social);
- outros programas, como reabilitação de migrantes e repatriados, e produção de estatísticas para o planejamento; e
- implementação do plano, indicando-se nesse sentido medidas e processos mais adequados para a execução dos programas. [55]

Os *Planos Anuais* eram impressos e divulgados amplamente, o que facilitava o trabalho não apenas do órgão responsável por sua

---

[55] Cf. Government of India. Planning Commission. **Annual plan 1975-1976.** New Delhi, 1975. (Tópicos apresentados em várias páginas do Plano Anual.) 212 p.

implementação, em âmbito nacional – a Comissão de Planejamento –, como o de todos os órgãos executores, fossem eles públicos ou privados. Esses Planos constituíam instrumentos úteis ao processo de acompanhamento e de avaliação dos Planos Quinquenais. Os Planos Anuais não contemplavam apenas aspectos econômicos, financeiros e de produção, pois salientavam, com a mesma ênfase, o que fazer em matéria de programas de desenvolvimento social. Tais documentos refletiam muito bem a orientação política, as diretrizes e os objetivos dos Planos Quinquenais. Os resultados e a experiência obtidos em determinado exercício constituíam outro elemento fundamental para o trabalho de elaboração dos Planos Anuais. Convém, no entanto, destacar que esses planos não continham informações a nível de projeto, pois tais informações constavam de documentos específicos, elaborados pelos órgãos executores.

3.2.4 Planejamento Agrícola

Com 80% de sua população habitando o meio rural, a agricultura constituía, em sentido amplo (abrangendo atividades de pesquisa, promoção e distribuição), o setor ao qual se atribuía, por assim dizer, maior prioridade na Índia. O setor agrícola era responsável pela geração de 44% do Produto Nacional Bruto e pelo emprego de 72% da força de trabalho. (Veja-se o Anexo 3, a este respeito.)

Segundo a Constituição indiana, a agricultura era considerada assunto da competência dos estados, embora fosse grande o apoio que lhes era concedido pelo governo central. A importância conferida a esse setor podia ser mais bem compreendida ao se verificar que a União proibia os estados de transferirem para outros setores recursos destinados originariamente ao desenvolvimento da agropecuária. Essa posição era compreensível, tendo em vista as responsabilidades que a Nação tinha, em 1976, para alimentar mais de 650 milhões de pessoas. [56] Ademais, o governo se orientava segundo propósito de reduzir as importações de alimentos. [57]

[56] Em 2016, o país já era habitado por 1,3 bilhão de pessoas, como foi destacado no item 3.2.1.4 anterior.

[57] Note-se, a esse respeito, que a produção de grãos alimentares na Índia passou de 50 milhões de toneladas, na década de 1950, para 263 milhões de toneladas no ano agrícola de 2013-2014, o que significa um aumento de 500%, em seis décadas. "Este crescimento fenomenal, no entanto, foi marcado por fases de estagnação, como o período, de 1996-1997 a 2004-2005, quando os preços caíram, sendo superados por períodos de crescimento rápido, que se verificou desde 2005. De 2004

A definição da política e a execução dos *programas de desenvolvimento agrícola* na Índia eram assuntos da competência do Ministério da Agricultura e Irrigação, que era um dos *órgãos setoriais* do Sistema de Planejamento. Em virtude da configuração do próprio Sistema Nacional, o planejamento agrícola era realizado com a participação ativa de outros órgãos federais, *v. g.* da Comissão de Planejamento, que se encarregava da coordenação global e até mesmo da orientação a ser impressa à política setorial, além de entidades estaduais e locais.

Os trabalhos de planejamento agrícola, abrangendo os diferentes campos de atividades do setor, eram realizados quando se iniciava a preparação do Plano Quinquenal. A sequência utilizada correspondia à que foi mencionada no item 3.2.2.3 anterior (Estágios dos Planos Quinquenais), referente ao processo global de planejamento. Convém esclarecer, neste ponto, alguns aspectos relacionados à estrutura da Comissão de Planejamento, para que se compreenda melhor a coordenação geral exercida por essa instituição no campo do planejamento agrícola. A Comissão de Planejamento era constituída de várias divisões, agrupadas em duas categorias distintas: as *divisões gerais* e as *divisões subordinadas*. As primeiras se encarregavam do estudo de assuntos relacionadas a certos aspectos da economia como um todo, tratando as segundas de assuntos específicos do desenvolvimento setorial.

Considerando o que era feito pela Comissão de Planejamento, em meados dos anos de 1970, eram as seguintes suas *Divisões Gerais*:

- Divisão Econômica, com Seções para Recursos Financeiros, Política Econômica e Crescimento, Comércio Internacional e Desenvolvimento e Pesquisa Socioeconômica;
- Divisão de Planejamento Prospectivo (que incluía o Grupo de Estudos de Relações Industriais);
- Divisão de Trabalho, Emprego e Mão de Obra;
- Divisão de Estudos e Estatística;

---

a 2012-2013, a produção de cereais aumentou 24% e a produção de oleaginosas aumentou 20%. Maior crescimento foi experimentado em setores mais orientados para o mercado, como a produção de frutas e vegetais, que juntos aumentaram 40%." Cf. SEIXAS, Mário & CONTINI, Elísio. "Perspectivas dos mercados de pulses e grãos; resumo executivo." *In:* **Série Diálogos Estratégicos-Observatórios (NT5). Índia. [**Brasília-DF]: outubro, 2017, p. 1.

- Divisão de Administração de Programas, que coordenava e acompanhava os Planos dos Estados e fornecia os técnicos de alto nível, conhecidos como Assessores para Administração de Programas, encarregados de estudar problemas comuns a grupos de estados e de acompanhar a evolução dos seus planos. Essa Divisão era também responsável pela coordenação das ações, no âmbito da Comissão de Planejamento, relacionadas ao desenvolvimento das áreas atrasadas. Essa Divisão passou a contar com uma Seção de Planejamento Interdisciplinar para cuidar dos problemas de tais áreas;
- Divisão de Avaliação de Projetos;
- Divisão de Informação e Monitoramento; e
- Divisão de Coordenação do Plano. [58]

As *Divisões Subordinadas* (Seções ou Unidades) eram as seguintes:

- Divisão de Agricultura e Desenvolvimento Rural, que tratava dos assuntos de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Pesca, Pecuária, Cooperação, Silvicultura e Coordenação Agrícola. Essa Divisão contava ainda com um Comitê Central de Coordenação em matéria de Desenvolvimento Social e Emprego;
- Divisão de Irrigação e de Desenvolvimento de Áreas;
- Divisão de Energia;
- Divisão de Reformas da Terra;
- Divisão de Indústria e Mineração (incluindo vilas e pequenas indústrias);
- Divisão de Transporte e Comunicação (que incluía o Transporte Metropolitano);
- Divisão de Educação;
- Unidade de Saúde e Planejamento Familiar;
- Unidade de Nutrição;
- Unidade de Habitação e Desenvolvimento Urbano;
- Unidade de Planejamento Social;
- Seção de Pesquisa Científica;
- Divisão de Cooperação Pública e de Informação do Plano; e
- Comitê Indo-japonês. [59]

---

[58] Government of India. Planning Commission. **The planning process.** New Delhi, India: 1975, p. 62-63.

[59] Government of India. Planning Commission. **The planning process.** Op. cit., p. 64.

A Comissão de Planejamento estava, assim, estruturada de forma a atender, em linhas mais gerais, as áreas cobertas pelos diferentes Ministérios. Dessas Divisões, havia duas que exerciam trabalhos de coordenação geral: (i) a de Planejamento Prospectivo, a quem cabia realizar todo o trabalho de orientação do desenvolvimento em termos de longo prazo; e (ii) a de Coordenação do Plano, que gerenciava todas as operações, dentro da Comissão, referentes à montagem dos Planos.

As divisões que participavam de forma mais direta do *processo de planejamento agrícola* eram as de Agricultura e Desenvolvimento Rural, de Irrigação e de Desenvolvimento de Áreas e de Reformas da Terra. Eram essas Divisões que entravam em contato com os Departamentos do Ministério da Agricultura e Irrigação, com as Comissões Estaduais de Planejamento, os Departamentos dos Ministérios Setoriais dos Estados e as Universidades Agrícolas Estaduais, prestando orientação e assistência técnica e, ao mesmo tempo, recebendo as indicações das necessidades básicas de cada estado, em matéria de produção agrícola e de recursos financeiros. Essas instituições, em conjunto, realizavam estudos sobre os diferentes problemas e possibilidades da agricultura nos estados. Com base nesses estudos, elaboravam-se estratégias para o desenvolvimento da agricultura do País e dos estados, indicando-se ao mesmo tempo os instrumentos para sua execução.

Nos Planos Quinquenais da Índia, referentes ao País e aos estados, também constavam as metas de produção das principais lavouras e produtos, determinadas a partir das projeções de oferta e demanda efetuadas pelos estados e consolidadas pela Divisão de Agricultura da Comissão de Planejamento. Essas projeções eram ajustadas no decorrer do período de elaboração dos Planos, considerando-se as disponibilidades de recursos financeiros, materiais e humanos existentes em cada estado e o reforço adicional que podia ser oferecido pelo governo central.

Na elaboração dos Planos Agrícolas dos Estados era muito importante a contribuição da Comissão Estadual de Agricultura, constituída pelo Ministro da Agricultura do Estado (função política), pelo Secretário da Agricultura do Estado (função técnica) e pelo Vice-chanceler da Universidade Agrícola do Estado. Cada estado contava com uma *Universidade Agrícola*, que desenvolvia trabalhos de ensino e pesquisa agronômica, executando esses últimos em articulação com as *Agências de Extensão Rural* do estado e do governo

central. As Universidades Agrícolas eram vinculadas ao Ministério da Agricultura e Irrigação, o que facilitava a integração das atividades de ensino, pesquisa e extensão rural. (No Brasil, o ensino agrícola e veterinário já fora orientado pelo Ministério da Agricultura, mas passou para a órbita do Ministério da Educação e Cultura por volta dos anos de 1960.) Na Índia, as Comissões Estaduais de Agricultura vinham funcionando desde 1970, quando fora criada a *Comissão Nacional de Agricultura*. Essa Comissão tinha como objetivos examinar os progressos da agricultura e fazer recomendações para sua melhoria e modernização.

Depois da elaboração de um Plano Quinquenal é que eram preparados os Planos Anuais. A sistemática utilizada em relação ao setor agrícola era similar à apresentada no item 3.2.2.3 anterior (Estágios dos Planos Quinquenais). Os recursos para a implementação dos Planos provinham dos estados e de transferências do governo central. Mesmo que todas as metas fossem bem discutidas, havia uma espécie de *barganha* entre os estados e o governo central, durante as negociações, como de regra se observava na maioria dos países. Mas o esforço financeiro dos estados, de uma maneira geral, situava-se no intervalo dos 70 a 80% do total dos dispêndios requeridos para a execução dos programas. As transferências da União tinham origem no Orçamento Nacional-setorial. Sua distribuição ou destinação específica era feita de acordo com as prioridades constantes do Plano Quinquenal e do Plano Anual em vigor, estabelecidas pelos governos dos estados e pelo governo central, mediadas pela Comissão de Planejamento – a *Planning Commission*.

Os Planos Anuais podiam conter elementos que modificassem as prioridades do Plano Quinquenal, assim como era possível atribuir aos estados maior volume de recursos financeiros do que o previsto em um determinado ano do Plano Quinquenal. Mas tal modificação dos Planos Anuais só tinha lugar se os progressos alcançados na sua execução justificassem uma decisão desse tipo. Em contrapartida, se o desempenho executivo apresentado pelas administrações estaduais – em matéria de implementação de programas de desenvolvimento agrícola – não correspondesse às metas ou estimativas estabelecidas no Plano Quinquenal, o governo central podia cortar, segundo critérios prévios definidos, os recursos a serem transferidos para determinado estado.

Essa era a posição recomendada nos Manuais de Economia e Administração. Colocá-la em prática, entretanto, requeria decisão

política e administrativa bem definida, assim como a existência de bons projetos e adequados sistemas de avaliação e acompanhamento. Ao que tudo indicava, era isso o que ocorria na Índia, pelo menos nos estados mais desenvolvidos, como era o caso do Punjab, que, embora dispusesse de 1,5% da superfície territorial do País, produzia cerca de 25% da produção nacional de trigo.

A execução da programação agrícola era atribuição do Ministério da Agricultura e Irrigação, sob a gerência técnica do Secretário de Agricultura Estadual e do Diretor do Departamento de Agricultura. Ambos mobilizavam as estruturas executivas das instituições que dirigiam, mas o Diretor do Departamento de Agricultura do Ministério da Agricultura e Irrigação contava com o apoio dos Institutos de Pesquisa, de Desenvolvimento da Comunidade, de Treinamento etc., para executar suas tarefas. Contudo, o comando efetivo da política agrícola nos estados estava nas mãos dos Secretários da Agricultura, que podiam também exercer as funções de Comissários de Desenvolvimento. Além disso, esses Comissários coordenavam as "políticas e os programas de diferentes departamentos de estado ligados ao desenvolvimento rural. Em alguns estados, no entanto, havia um *Departamento Integrado de Produção Agrícola e Desenvolvimento Rural* que operava sob a supervisão de um Secretário denominado de Comissário de Produção Agrícola. Esse Comissário se encarregava do desenvolvimento agrícola, em sentido amplo, aí incluído o desenvolvimento da comunidade, os *Panchayat Raj* e os trabalhos cooperativos," em termos de ação direta do Ministério da Agricultura e Irrigação. [60]

O desempenho do setor agrícola na Índia era avaliado em vários níveis, podendo ser resumido a três: (i) o das instituições encarregadas da execução de programas e projetos; (ii) o do Ministério da Agricultura e Irrigação e do Ministério da Agricultura dos Estados; e (iii) o da Comissão de Planejamento. A base das informações utilizadas estava a cargo das instituições responsáveis pela execução, segundo esquemas e modelos fornecidos pelas instituições nacionais e estaduais. As corporações e outras entidades executoras preparavam Relatórios Mensais, encaminhados, de dois em dois meses, ao Ministério da Agricultura e Irrigação e aos Ministérios da Agricultura dos Estados.

---

[60] Government of India. **India: a reference annual 1976**. Op. cit., p. 210-211.

À Comissão de Planejamento eram enviados Relatórios Anuais, como norma geral. Para os casos de projetos considerados mais importantes, a frequência de elaboração dos Relatórios podia ser trimestral ou semestral. Apoiada nos relatórios dos diversos setores, a Comissão de Planejamento preparava o Relatório Anual, que servia para o trabalho por ela realizado, juntamente com o Ministério das Finanças, referente ao Orçamento do ano seguinte. A avaliação governamental, como um todo, efetuada em termos econômicos, baseava-se no "Estudo Econômico apresentado pelo Ministério das Finanças, assim como no orçamento anual e no relatório anual sobre as finanças e o sistema monetário, preparados pelo Banco de Reserva da Índia." [61]

O trabalho de avaliação dos programas de desenvolvimento agrícola tendia a ser menos complicado e mais compreensivo, na medida em que os projetos, em sua grande maioria, eram elaborados de forma a permitir o acompanhamento e a avaliação posteriores. De fato, é impraticável acompanhar e avaliar programas ou projetos que não foram detalhados tendo em conta essa etapa no processo de planejamento. Embora evidente, a atenção concedida a esse tipo de trabalho tinha sido pequena nos países da América Latina. Uma maior prioridade aos trabalhos de elaboração de projetos orientados para a melhor compreensão dos seus resultados, contribuiria, sem dúvida, para aumentar a eficácia dos programas de desenvolvimento em curso no Brasil, em especial os voltados para o setor agrícola.

Algumas das questões referentes ao *Planejamento Agrícola na Índia* serão ainda trabalhadas no Capítulo 6, item 6.2, no qual são examinadas questões relacionadas ao *Desenvolvimento Rural Integrado* praticado naquele País.

---

[61] INDIA. Planning Commission. **The planning process.** Op. cit., p. 74.

4. ÊNFASES REGIONAIS EM PROGRAMAS E PROJETOS INTERNACIONAIS DE RECUPERAÇÃO DE TERRAS

> [As experiências de recuperação de terras áridas e semiáridas mais amplas e bem-sucedidas no mundo, realizadas até meados dos anos de 1970, correspondiam às levadas a cabo pelos Estados Unidos em sua porção ocidental.] Era neste sentido que o *Bureau of Reclamation* centrava esforços em torno da conservação da terra e dos recursos hídricos nas áreas semiáridas e áridas do Oeste americano, para transformar boa parte de terras desérticas em fazendas produtivas por intermédio da irrigação. A manutenção da produção em terras ameaçadas de retrocesso para o deserto, como resultado da falta de abastecimento de água de outros sistemas, tornou-se de igual importância. As instalações para a geração de energia hidrelétrica, drenagem, controle de enchentes, melhoria da navegação, controle de sedimentos, regulação de rios, abastecimento de água municipal e a criação de instalações recreativas e refúgios de vida silvestre também estavam relacionadas a essas grandes finalidades. Precedendo a construção de projetos de irrigação, eram realizados intensos esforços de pesquisas sobre recursos hídricos e de solo e fatores econômicos. (Bureau of Reclamation-Burec, 1942: 30.) [1]

A literatura sobre o desenvolvimento, comandado pela agricultura, tem demonstrado que as decisões políticas favoráveis ao processo de desenvolvimento assim desencadeado são mais profundas e resultam mais eficazes quando: (i) a pressão populacional sobre os recursos de terra atinge limites que não podem ser suportados pelas estruturas que mantêm o poder; e (ii) as nações não dispõem de muitas outras opções de desenvolvimento que permita dispensar as alternativas propiciadas pelas atividades agrícolas e pastoris.

---

[1] UNITED States Department of the Interior-USDI. Bureau of Reclamation-Burec. **Reclamation Handbook;** a compendium of information on the reasons for and the development, operations, and results of conserving water and reclaiming land in the western United States. Washington, D. C., 1942, [2017]. vi + 100 p. (Prepared by the Information Division.) (Conservation Bulletin, 32.) (Classic Reprint Series.) (Forgotten Books Reproduction.)

Os pesados investimentos que vêm sendo realizados em diferentes países – desenvolvidos ou subdesenvolvidos –, no sentido de tornar cultiváveis terras durante muito tempo consideradas impróprias ao uso agrícola ou habitacional, representam decisões políticas que não chegariam a ser adotadas se houvesse maior disponibilidade de solos ou se a pressão populacional fosse menos intensa. A maior ou menor rapidez com que são obtidos os resultados, a partir dessas decisões depende do progresso técnico do país que as adota, embora isso não signifique atribuir maior peso ao avanço da técnica do que à decisão política. Mesmo que o progresso técnico constitua fator limitante ao desenvolvimento dos países atrasados, muitos problemas vêm encontrando solução por intermédio da implementação de *programas de cooperação técnica multilateral,* que por si representam também um dos elementos básicos de acertadas decisões políticas. Em consequência, países econômica e tecnicamente pobres (ou carentes de território para progredir) têm podido dar início a iniciativas de Recuperação de Terras (*Land Reclamation*) de grande alcance econômico e social.

Recuperação de Terras é o processo pelo qual superfícies terrestres degradadas – localizadas em espaços áridos, semiáridos, encharcados ou cobertos por água do mar – eram tornadas utilizáveis, no sentido de poderem ser exploradas no desenvolvimento de atividades agrícolas (irrigadas), na construção de habitações e no lazer das populações.[2]

As experiências de Recuperação de Terras (*Land Reclamation*) aqui analisadas são bem distintas, não apenas em função das instituições políticas e econômicas responsáveis por sua realização, como pelos aspectos técnicos que caracterizaram a execução desse tipo de iniciativa. Enquanto o Egito realizava trabalhos de Recuperação de Terras em *áreas de deserto,* a Espanha *drenava terrenos encharcados* e a

---

[2] A *Recuperação de Terras* envolve o desenvolvimento de "atividades organizacionais, administrativas e técnicas voltadas para a melhoria fundamental da terra. As medidas de recuperação de terras melhoram o solo, a hidrologia e outras condições naturais de vastas regiões, tornando-as mais adequadas às atividades humanas. Essas medidas contribuem para criar condições para a disponibilização de água, ar, temperatura e nutrientes no solo, propiciando também condições de umidade, temperatura e circulação de ar na camada inferior da atmosfera favoráveis à flora e à fauna." (O texto aqui citado integra artigo, de 1979, da *The Great Soviet Encyclopedia.*) Cf. "Land reclamation", access 20 Jan. 2019, https://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Land+Reclamation.

Holanda procurava *ganhar espaço em áreas antes ocupadas pelo mar*. Os resultados dos trabalhos em tais áreas representaram muito para esses países. A sobrevivência e o progresso relativo do Egito dependeram, em boa medida, do sucesso de *Programas de Recuperação de Terras*. A Espanha, para enfrentar a crise de energia que afetava (e afeta) o mundo inteiro, procurava com os excedentes agrícolas produzidos obter mais recursos para comprar os combustíveis de que necessitava. E a Holanda, ainda que não demandasse – com tanta ênfase – terras para a agricultura, em virtude dos progressos econômicos alcançados, buscava ampliar seu território para melhorar as condições ambientais do País. As terras ali recuperadas podiam, nesse sentido, destinar-se à construção de novas cidades ou à criação de melhores ambientes para o lazer.

4.1 EGITO

Já foram mencionadas algumas das principais dificuldades encontradas pela administração do Egito para o desenvolvimento da economia nacional. Dentre elas destacou-se a escassez de solos cultiváveis, que, em termos relativos, é maior do que a de água. De fato, "a pressão populacional sobre a terra no Egito é tremenda, quando se considera que uma pequeníssima parte da área do País é cultivável. De uma superfície territorial de 1.000.000 km², somente 24.500 km², ou cerca de 2,5% do total, estavam sob cultivo. A densidade demográfica era de 2.500 pessoas por milha quadrada de terra cultivada", ou seja, 1.237 hab./km².[3]

Em consequência da baixa expansão da área de terra cultivável e do crescimento acelerado da população, o número de pessoas suportado por um *feddan,* que corresponde a um acre de terra, ou seja, a 4.046,86 m², ou seja, 0,404686 ha, passara de 2 para 5 *feddans*, no período de 1897-1966. [4] Estimava-se que, ao final do século XX, cada *feddan* estaria suportando 10 indivíduos, "provocando um declínio na renda *per capita* e uma contínua diminuição do padrão de vida da população." (EL-ABD, 1974: 11.)

[3] EL-ABD, Salah. **Nile resettlement in respect of development of rural infrastructure and industrialization and the relevance of this experience for application elsewhere.** Cairo: Ministry of Land Reclamation, Egyptian Authority for Cultivation and Development, 1974, p. 11.

[4] Um hectare (10.000 m²) corresponde a 2,471 acres. Ou então, um acre equivale a 0,4046 hectares.

4.1.1 Orientação do Programa

Com um estoque de solos agrícolas da ordem de 6.000.000 de acres, ou seja, 2.428.114 hectares e uma população que crescia a taxas anuais superiores a 3%, o País teve de conceber uma estratégia de desenvolvimento que assegurasse melhor uso das terras disponíveis e possibilitasse a expansão das áreas de cultivo, mediante a recuperação e incorporação ao processo produtivo de novas faixas de terra.

O *Programa de Recuperação de Terras do Egito* teve início em 1952, após a Revolução liderada por Gamal Abdel Nasser. Foi então estabelecida como meta recuperar 1.200.000 acres, ou seja, 485.623 hectares, no período de 25 anos. A execução desse Programa foi levada a cabo em três etapas: [5]

- 1ª etapa: anterior ao I Plano Quinquenal (1953-1959), quando o governo recuperou 79.000 acres (31.970 hectares);
- 2ª etapa: simultânea ao II Plano Quinquenal (1960-1965), período no qual o governo recuperou 536.000 acres (216.912 hectares); e
- 3ª etapa: correspondente, ainda, a outro momento do II Plano Quinquenal. Nessa etapa os trabalhos foram seriamente afetados, por conta da Guerra dos Seis Dias, de 1967, com Israel. A partir daquele ano de 1967, o ritmo da atividade econômica foi bem reduzido. Nessa última etapa e até o período de 1970-1971 foram recuperados 293.100 acres (118.613 hectares). O total de *terras recuperadas* até meados dos anos de 1970 foi de 908.500 acres (367.957 hectares). Os 291.500 acres (117.966 hectares) que faltavam para alcançar a meta de 1.200.000 acres (485.623 hectares) estavam sendo objeto de novos projetos executivos, quando estivemos visitando o País, em 1976. A evolução das terras recuperadas no Egito encontra-se discriminada na Tabela 4.1 a seguir.

Os trabalhos realizados para a identificação do 1,2 milhão de acres, referentes à meta fixada em 1952, cobriam uma área de 14.000.000 de acres, estudados a nível detalhado. Os solos encontrados nessa área, segundo EL-ABD (1974), eram de três tipos, assim especificados:

---

[5] EGYPT. **The new land.** Cairo: The Egyptian Organization for Cultivation and Land Development, 1973, p. 6.

i. solos arenosos (37%);
ii. solos calcários (28%); e
iii. solos salinos (35%).

Tabela 4.1 - Egito. Terras Recuperadas no Período de 1952 a 1972 (*)

Localização das Áreas de Terras Recuperadas	Períodos (Em 1.000 Acres)							
	De 1952 a 1965-1966	1966-1967	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	De 1952 a 1971-1972
1. Não Especificadas	291,7	46,1	34,0	45,1	21,0	21,0	...	458,9
2. Terras de Imigração dos Núbios	38,8	-	-	-	-	-	-	38,8
3. Província de Taharia	148,8	-	-	-	-	-	-	148,8
4. Kuta, Kom, Oshim e Abis	36,1	-	-	-	-	-	-	36,1
5. Terras Áridas	73,5	3,2	-	-	-	-	-	76,7
6. Terras Desérticas	142,7	6,5	-	-	-	-	-	149,2
Egito	**731,6**	**55,8**	**34,0**	**45,1**	**21,0**	**21,0**	**...**	**908,5**

Fonte: EGYPT. **Statistical handbook.** Op. cit., p. 58.
(*) Anos fiscais.

Os estudos pedológicos, de acordo com os quais pôde o governo egípcio identificar as áreas relacionadas à meta de 1,2 milhão de hectares, foram concluídos em 1960. Naquela época, acreditava-se não haver mais possibilidade de aumentar a superfície das terras cultiváveis, via *processo de recuperação*. Contudo, estudos posteriores, executados com o apoio de melhores técnicas, mostraram ser possível recuperar mais 2.000.000 de acres, desde que fossem aperfeiçoados os *métodos de irrigação*.

O *processo de recuperação de terras adotado* era realizado em *três estágios* distintos: o de *engenharia,* o *agrícola* e o *social*. Esses estágios entravam em curso de execução concomitante com a realização dos estudos de solo. O *Estágio de Engenharia* incluía os trabalhos de nivelamento do terreno, a construção das grandes obras de irrigação e drenagem, de canais internos, de edifícios para diferentes finalidades (administração e serviços), pontes, barragens, cercas e a construção de vilas, além de outras obras de interesse para o funcionamento dos *Projetos de Irrigação*. O *Estágio Agrícola* compreendia o manejo e o tratamento de diferentes tipos de solo, que eram aplicados com o propósito de melhorar a sua fertilidade. Esse estágio contemplava *duas etapas:* a de *investigação* e a de *melhoramento dos solos*. Na *etapa de investigação* eram executadas as operações necessárias à determinação

da estrutura física e química dos solos, para garantir o mais adequado tipo de tratamento dos solos. Isso porque os solos variavam de uma área para outra ou dentro de uma mesma área, dependendo de suas condições e características edáficas. O *Estágio Social* consistia na seleção e assentamento de trabalhadores agrícolas. [6]

Na *etapa de melhoramento dos solos* procurava-se modificar a estrutura física, química e biológica dos solos. Essa atividade era desenvolvida mediante o emprego de métodos de lixiviação ou lavagem dos solos salinos, adição de calcário aos solos alcalinos e de barros aos solos arenosos. Essa última técnica chegara a se tornar mais onerosa, pois implicava o transporte de bons solos, disponíveis em outras áreas. Em vista disso, plantava-se de forma alternada a *alfafa* ou o *berseem* – uma espécie de trevo egípcio – nos terrenos arenosos, para melhorar suas características estruturais.

Em certo sentido, esses passos aproximavam-se aos adotados na Holanda, em trabalhos similares, como se verá adiante. Os procedimentos que se seguiam aos mencionados à época consistiam em plantar espécies mais adequadas às condições dos solos, de diferentes tipos, para melhorar suas condições físicas e biológicas. Na medida em que os solos respondiam de modo favorável aos cultivos, eram realizadas rotações culturais, e assim sucessivamente, até que as lavouras pudessem apresentar índices de produtividade considerados satisfatórios em termos técnicos e econômicos.

O processo de recuperação levava de três a seis anos, dependendo das condições dos solos. Nesse período, as terras eram cultivadas com baixos índices de produtividade, por parte de trabalhadores agrícolas migrantes. Cumpriam-se, dessa forma, dois propósitos essenciais. Por um lado, eram executadas as tarefas necessárias ao manejo e tratamento das terras em processo de recuperação e, por outro, permitia-se, de forma semipermanente, o aproveitamento da mão de obra migrante, que poderia, em princípio, ser aproveitada de modo definitivo.

Depois que uma determinada área era considerada apta para o cultivo, após a conclusão do *Estágio Agrícola,* tinha início o *Estágio*

[6] EL-ABD, Salah. **Nile resettlement in respect of development of rural infrastructure and industrialization and the relevance of this experience for application elsewhere.** Op. cit., p. 17-19.

Social, no qual se trabalhava a seleção e o assentamento de trabalhadores agrícolas. Esses trabalhadores eram escolhidos dentre os que viviam nas províncias vizinhas às *terras recuperadas*. O governo concedia, em média, a cada um deles, uma área (ou lote, como faziam o DNOCS e a Codevasf, no Nordeste do Brasil) de cinco *feddans*, ou cinco acres, uma casa com a mobília indispensável e uma vaca. Para terem acesso à terra, os trabalhadores agrícolas deviam preencher as seguintes condições:

i. serem alfabetizados;
ii. serem, por definição, agricultores;
iii. não disporem de terras próprias;
iv. contarem com 25 a 50 anos de idade; e
v. terem família, no máximo, com cinco membros.

As *Terras Recuperadas* pertenciam ao governo e eram utilizadas também na instalação de *Fazendas Estatais,* que produziam para o mercado interno e, em especial, para o mercado externo. Essas Fazendas dispunham de pessoal e orçamento próprio. Suas metas anuais de produção eram fixadas pelo governo, em função das características dos solos. A produção total obtida era de propriedade do governo, que remunerava os trabalhadores com salários considerados suficientes à sua manutenção, segundo padrões de dignidade coerentes com a realidade local.

Nas áreas das Terras Recuperadas, os trabalhadores eram agrupados em vilas, com tamanho mínimo de 200 casas. Para cada grupo de 300 famílias, vivendo em área de 1.500 acres (607 ha) a 2.500 acres (1.011 ha), o governo promovia a constituição de uma Cooperativa Agrícola, por intermédio da qual eram fornecidos aos associados os insumos necessários à sua produção (sementes, fertilizantes e equipamentos). Para cada área de 5.000 acres (2.023 ha) formava-se um Conselho de Desenvolvimento de Comunidade, que atendia a cerca de 600 famílias. Esses Comitês se encarregavam de prover os meios necessários à melhoria nos padrões de higiene das comunidades; de propiciar a educação informal; e de auxiliar na criação dos animais existentes. Além disso, realizavam trabalhos de motivação, procurando incutir na população das vilas o espírito de unidade e o desejo de progredir. Para cada oito Cooperativas Agrícolas, o governo constituía uma Cooperativa Combinada, que ficava, por sua vez, subordinada a uma Cooperativa Central. Tais procedimentos administrativos tinham por objetivo descentralizar os trabalhos que, nesse sentido, eram

realizados com os agricultores, quer eles estivessem vinculados ou não a programas localizados em áreas de terras recuperadas.

A oferta dos serviços de educação, saúde e correios era providenciada de forma direta pelos Ministérios Setoriais específicos. Para facilitar a sua execução eram formados Comitês com os Ministérios da Saúde, da Educação e do Trabalho, que se encarregavam da coordenação dos trabalhos de natureza multidisciplinar.

As atividades de *recuperação de terras* e o consequente assentamento dos agricultores no Egito, guardadas as devidas proporções, apresentavam algumas semelhanças com as iniciativas praticadas no Nordeste brasileiro, em domínios afins, pelo DNOCS e Codevasf. As semelhanças referiam-se, em particular, aos métodos utilizados por essas duas instituições brasileiras para a seleção de áreas, realização dos trabalhos de planejamento, implantação e operação de Projetos de Irrigação. As atividades do DNOCS e da Codevasf eram mais simples do que as desenvolvidas no Egito. Mesmo assim, o trabalho das instituições brasileiras referidas ainda estavam a requerer mais atenção e prioridade, por parte das autoridades governamentais, tendo em vista certas peculiaridades da Zona Semiárida do Nordeste brasileiro (onde atuava o DNOCS) e do Vale do São Francisco (espaço de atuação da Codevasf), vinculadas ao domínio da reorganização agrária.

4.1.2 Importância da Grande Barragem de Assuã

A incorporação de novas terras ao processo de produção agrícola e pastoril do Egito não alcançaria as dimensões alcançadas em meados dos anos de 1970 sem a contribuição dos recursos de água acumulados pela *Grande Barragem de Assuã* (*The High Dam*). Para compreender a importância dessa barragem é necessário explicar a estratégia que vinha sendo adotada, há várias décadas, no sentido de aumentar a oferta de água no País. Até aquele período funcionara uma "primeira" Barragem de Assuã. A partir dela, evoluiu-se para o que viria a ser a *Grande Barragem de Assuã.*

O Nilo, embora fosse o segundo rio mais longo do mundo – depois do Amazonas –, apresentava vazões distintas durante o ano, pois "recebia água ao longo do ano dos lagos equatoriais e do Platô da Etiópia em apenas três meses." (EGYPT, 1973: 263.) Sem as barragens existentes nos anos de 1970, as águas do Nilo – além de não atenderem de forma adequada às necessidades da irrigação – seriam

despejadas, em grande parte, no mar, durante o período das enchentes. Prevalecendo tais condições, a agricultura no Egito continuaria sendo desenvolvida de acordo com o processo utilizado de aproveitamento das terras situadas às margens do grande rio.

De início, a construção de barragens no rio Nilo teve por objetivo regularizar suas vazões e *aumentar a capacidade anual de armazenamento de água*. Também visava melhorar as condições de navegabilidade. As barragens modernas apresentavam, entretanto, concepção distinta. Elas eram construídas de forma a *armazenar água de modo contínuo,* "para ser usada nos anos seguintes, no caso da água do Nilo poder vir a cair de seus níveis normais. Esse processo era conhecido como armazenamento secular," ou de longo prazo. (EGYPT, 1973: 263.) Aludido procedimento teve lugar quando o governo do Egito procurou aumentar, pela terceira vez, a altura da "parede" (ou maciço) da (*primeira*) Barragem de Assuã, para atender o crescimento da demanda por água para fins de irrigação. A construção dessa Barragem foi iniciada em 1898, sendo concluída em 1902. No período de 1907-1912 foram realizados, pela primeira vez, os trabalhos necessários à elevação da cota de sua barragem. Considerada insuficiente a disponibilidade de água, teve lugar, pela segunda vez, no período de 1929-1933, a elevação da altura da barragem, aumentando-se a capacidade de água armazenada para 5 bilhões de metros cúbicos, contra os 980 milhões de metros cúbicos iniciais. A (*primeira*) Barragem de Assuã está localizada na Zona do Alto Egito, ao sul da cidade de Assuã, na primeira catarata do rio Nilo.[7]

Verificada a impossibilidade técnica de elevar a altura da "parede" da primeira Barragem, mais uma vez, o governo egípcio, com a cooperação técnica e financeira da União Soviética, partiu para a construção da *Grande Barragem de Assuã*. A capacidade de acumulação de água dessa Barragem era de 157 bilhões de metros cúbicos de água, espalhados em uma área de 5.000 km^2 (500 km de comprimentos por 10 km de largura). O lago ali formado era denominado de *Lago Nasser,* e armazenava água equivalente em volume idêntico ao que passava pelo rio Nilo durante dois anos consecutivos. A *Grande Barragem de Assuã*, cujas características principais são apresentadas na Tabela 4.2, está localizada a montante da primeira Barragem de Assuã, dela estando distante 11,27 km.

---

[7] ABDALLAH, Hassan. **The handbook of Egypt.** Op. cit. p. 111.

Tabela 4.2 - Grande Barragem de Assuã

Características Físicas e Técnicas	Unidade	Valor
1. Capacidade de Acumulação de Água	Bilhões de m^3	157
2. Volume de Material da Barragem	Milhões de m^3	43
3. Comprimento da Barragem no Topo	m	3.600
4. Altura da Barragem, do Pé ao Topo	m	111
5. Largura da Barragem, no Topo	m	40
6. Comprimento do Lago de Armazenamento	km	500
7. Largura Média do Lago	km	10
8. Profundidade Média do Lago	m	95
9. Comprimento dos Túneis	m	282
10. Diâmetro dos Túneis	m	15
11. Descarga Máxima do Fluxo de Água	Milhões de m^3/dia	100
12. Número de Turbinas de Geração	Turbina	12
13. Capacidade de Geração de Energia das Turbinas	1.000 kWh	175
14. Capacidade Total da Usina Hidrelétrica	Milhões de kWh	2,1
15. Geração Anual de Energia	Bilhões de kWh	10

Fonte: EGYPT. Central Agency for Public Mobilization and Statistics. **Statistical handbook.** Cairo, 1973, p. 266.

A construção da *Grande Barragem de Assuã* deveria possibilitar vários benefícios ao Egito, como os especificados a seguir: [8]

i. recuperação de 1,3 milhão de *feddans* (526.091 ha);
ii. irrigação adicional, de forma perene, de 973 mil *feddans* (393.759 ha), dobrando, em consequência, a produção dessa área;
iii. garantia de água para fins de irrigação, durante todo o ano;
iv. eliminação definitiva dos danos produzidos pelas enchentes;
v. expansão da produção de arroz, aumentando os excedentes exportáveis;
vi. estabelecimento da navegação fluvial durante todo o ano;
vii. geração anual de 10 bilhões kWh, ampliando as possibilidades industriais e agrícolas, e reduzindo o consumo de petróleo; e
viii. aumento da renda nacional em 234 milhões de libras egípcias (uma libra egípcia = US$ 2,56, a preços de 1975) por

[8] ABDALLAH, Hassan. **The handbook of Egypt.** Op. cit. p. 113.

ano, ou o equivalente a US$ 599 milhões anuais, também a preços de 1975.

A *Grande Barragem de Assuã* beneficiaria também a economia do Sudão, fornecendo-lhe a energia e a água requeridas para o atendimento de suas necessidades agrícolas. Mas os benefícios mencionados eram submetidos a fortes contrapontos. Várias questões vinham sendo levantadas, em especial por analistas estrangeiros, a respeito do aparecimento de problemas ecológicos ao longo do Vale do Nilo, depois da construção da *Grande Barragem de Assuã*. Argumentava-se que essa Barragem, por reter o limo − carreado pelas águas − que nutria as terras das margens do Nilo, estaria diminuindo de modo considerável a fertilidade daquelas terras. Era provável que isso estivesse ocorrendo, mas a redução da fertilização natural só teria efeitos graves se a agricultura egípcia ainda fosse conduzida segundo métodos como os prevalecentes na época dos faraós. Em meados dos anos de 1970, o Egito fazia notável esforço para modernizar a sua agricultura, que podia neutralizar as desvantagens criadas pelos supostos impactos ambientais.

Ao se romper a estrutura de um dado sistema, desde que se estabeleçam e ponham em prática critérios adequados, é possível criar outro sistema e adaptá-lo a condições favoráveis. Assim sendo, as análises críticas, realizadas naquele sentido, embora pudessem ser válidas em alguns casos, situavam-se, em sua maioria, numa perspectiva que não condizia com a realidade local e com os legítimos interesses nacionais. Faziam parte de posições assumidas por pessoas que entendiam ser o desenvolvimento possível apenas quando conduzido de acordo com os modelos utilizados pelos países de economia avançada. Os países do chamado Terceiro Mundo, frente a tais posições, não podiam desprezar o progresso técnico alcançado por aqueles países, é verdade, mas não deviam aceitar, sem a devida análise crítica, interpretações que limitassem o seu progresso.

O Egito considerava com muita isenção os efeitos secundários sobre o meio ambiente, decorrentes da construção da *Grande Barragem de Assuã*. Na realidade, o governo egípcio concluíra, em 1976, "um estudo detalhado da Grande Barragem e seus efeitos. De acordo com esse estudo foram avaliados todos os objetivos da Barragem e recomendadas medidas técnicas e econômicas objetivando assegurar o

mais completo benefício do projeto, permitindo a redefinição da política agrícola do País." [9]

4.1.3 Projetos Mariut e de Norte Taharia

Nas proximidades do Lago Mariut, a cerca de 50 km do Cairo, pela Estrada do Deserto, no sentido Cairo-Alexandria, fica localizado o *Centro Internacional de Pesquisas de Mariut* (vide Cartograma 3.2, do Capítulo 3). Dito Centro promovia a capacitação de recursos humanos, realizava pesquisas agronômicas e estudos fitotécnicos em geral, e colaborava na execução de Projetos de Irrigação instalados em *terras recuperadas.*

Junto ao Centro funcionava o *Projeto de Irrigação do Setor de Mariut,* que correspondia a uma das 14 zonas irrigadas com água proveniente da *Grande Barragem de Assuã.* O Projeto Mariut cobria uma área de 50.000 *feddans* (cerca de 20.234 hectares) e tivera seus trabalhos iniciados durante a execução do *I Plano Quinquenal de Recuperação de Terras*, vigente no período 1960-1965. Os trabalhos realizados naquela área eram importantes por dois motivos. Em primeiro lugar, tratava-se de desenvolver atividades agrícolas sob o regime de irrigação em áreas de *terras recuperadas.* Em segundo lugar, procurava-se aumentar o rendimento do uso da água, juntando água nova proveniente da *Grande Barragem de Assuã* com água de drenagem.

O *Projeto Mariut* representava, na realidade, a primeira experiência em larga escala promovida pelo Egito nesse sentido, misturando-se partes da água do Dreno Público de *El-Umom* com as do Canal de Irrigação de *El-Nubariah.* Com esse procedimento, reduzia-se a salinidade da água a níveis que permitiam a exploração agrícola. A mistura, de acordo com informações fornecidas pelo Vice-diretor do Centro de Mariut, *Abdel Wahab Abou El Kheir,* era feita na proporção de uma parte de águas drenadas para seis de águas novas. As águas assim misturadas deviam apresentar concentração de sais de 700 partes por milhão (700 ppm), no máximo. Com esse procedimento, o governo egípcio, em colaboração com o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD e a FAO,* procurava ampliar a oferta de água para irrigação. O governo egípcio sabia que se tratava de processo que podia contribuir para o aumento da salinização das terras exploradas. Mas sabia também que as possibilidades a esse respeito *eram*

[9] EGYPT. **The Specialized National Councils Magazine.** Cairo, 1, jun. 1976, p. 11.

reduzidas, desde que os recursos de solo e água fossem utilizados de forma adequada. De fato, as atenções concedidas a este respeito eram especiais, tanto no *Egito,* como na *Espanha* e na *Holanda,* para referir apenas os países aqui estudados. E assim era, em parte pela escassez de água, mas muito mais pela intensidade do processo de cultivo em espaços com dimensões de certo modo reduzidas.

A área do *Projeto Mariut* caracterizava-se, em sua maior parte, por solos calcários, registrando-se também a presença de gipsita em vários horizontes dos seus perfis. A temperatura, considerando dados de Alexandria, era variável, alcançando valores mínimos de 9,3°C e 9,7°C, nos meses de janeiro e fevereiro, e máximos nos meses de julho e agosto, correspondentes, respectivamente, a 29,6°C e 30,0°C. A precipitação pluviométrica anual, era de 187 mm, em média, concentrados, em sua maior parte, nos meses de outubro a março. A umidade situava-se nos limites de 60 a 70%, sem grandes oscilações.[10]

A Superfície Agrícola Útil-SAU do *Projeto Mariut* era de 42.000 *feddans*. Sua recuperação fora iniciada em 1963, obedecendo às seguintes etapas:

i. a primeira, completada em 1966, compreendia a recuperação de 4.600 *feddans,* ou seja, 4.600 acres (1.862 ha);
ii. a segunda etapa, que correspondia à recuperação de 16.150 acres (6.536 ha), fora concluída em 1967; e
iii. a terceira etapa, realizada também em um ano, com a incorporação de mais 21.250 *feddans* (8.600 ha) foi concluída em 1968.[11]

A exploração agrícola no *Projeto Mariut* foi iniciada logo depois da conclusão da primeira etapa, com o processo produtivo baseado em pesquisas e experimentações levadas a cabo no Projeto de Norte Taharia. Na área do *Projeto Mariut* eram exploradas lavouras forrageiras – que cobriam cerca de 60% de sua Superfície Agrícola Útil-SAU –, grãos, uvas, vegetais e oleaginosas. Para tanto, a administração do

10 EGYPT. **Mariut and North Tahrir Sectors: soils, reclamation, agricultural and rural development.** Cairo: General Egyptian Organization for Land Cultivation and Development & FAO/UNDP Regional Seminar on Reclamation and Management of Calcareous Soils, 1972, p. 6-7.

11 EGYPT. **Mariut and North Tahrir Sectors** (...). Op. cit., p. 15.

Projeto utilizava processo de rotação cultural adequado às condições climáticas e de solos, cobrindo as estações de inverno e de verão.

O governo do Egito vinha desenvolvendo atividades pecuárias na área do Projeto, com o objetivo de produzir nova raça de gado leiteiro, cruzando vacas de raça local com touros holandeses. As famílias assentadas também criavam búfalos leiteiros. Além disso, também eram exploradas raças de gado de corte. O Projeto contava com um rebanho de mais de 5.000 cabeças de gado, das quais uns 10% eram constituídos por animais da espécie bubalina. A área do *Projeto Mariut* era dividida em 10 fazendas, dispondo cada uma de 5.000 acres (2.024 ha), trabalhados por cerca de 800 famílias, às quais eram concedidas áreas com 4 a 5 acres por família, para pagamento no prazo de vinte anos. [12]

O *Projeto de Norte Taharia*, situado nas proximidades do Projeto Mariut, distante 40 km de Alexandria (Cartograma 3.2, do Capítulo 3 anterior), estava incluído no conjunto dos primeiros *Projetos de Recuperação de Terras* do País, realizados depois da Revolução de 1952. As condições locais do *Projeto de Norte Taharia* eram semelhantes às do Projeto Mariut.

A superfície total das terras do *Projeto de Norte Taharia* era de 59.000 acres, tendo sido também recuperadas em três etapas, assim especificadas:

i. em 1964, foram completados 19.500 *feddans* (7.891 ha);
ii. no final de 1966, mais 22.500 acres (9.105 ha); e
iii. na terceira etapa, concluída em 1969, haviam sido recuperados mais 17.000 acres (6.880 ha).

Os trabalhos de sistematização dos solos e de drenagem, bem como a construção de habitações, realizados no Estágio de Engenharia, tiveram início em 1957, quando toda a área do *Projeto de Norte Taharia* era desértica. A irrigação ali era feita com água captada no Rio Nilo, por intermédio de quatro canais principais: o de Taharia, o de Saura, o de Mariópolis e o de Horia.

A área do Projeto era ocupada por lavouras frutíferas e forrageiras. Dentre as frutíferas destacavam-se as que produziam uvas (6.000 acres), laranjas (5.000 acres) peras e azeitonas (1.000 acres). As áreas

[12] EGYPT. **Mariut and North Tahrir Sectors** (...). Op. cit., p. 17.

ocupadas com forrageiras – alfafa, em particular – cobriam cerca de 12.000 acres. Como no *Projeto Mariut*, havia duas rotações culturais no *Projeto de Norte Taharia*. No inverno, cultivavam-se o trigo, a cevada e a ervilha, enquanto no verão eram cultivadas lavouras como o milho, o girassol e diferentes vegetais.

A produção animal, leiteira e de corte, também era conduzida em Norte Taharia, onde se criavam cerca de 8.000 cabeças de gado, pertencentes a raças europeias (Holandês preto e branco e Hereford) e nativas, havendo também animais mestiços. Além disso, havia cerca de 10.000 cabeças de ovinos da raça Park, muito comuns nas áreas orientais do deserto egípcio. O *Projeto de Norte Taharia* correspondia, em seu conjunto, a uma Fazenda Coletiva. Ali viviam e trabalhavam cerca de 20.000 pessoas.

O processo de distribuição de água para a irrigação era constituído por elementos que mereciam destaque. Embora as Cooperativas no País fossem encarregadas de fornecer insumos aos agricultores, isso não ocorria no caso da distribuição de água, que era retirada pelos usuários dos canais de irrigação. A água era, portanto, gratuita. O procedimento, embora justificável, considerando-se a renda familiar média dos que ali viviam e trabalhavam (que variava de 120 a 150 libras egípcias por ano – ou o equivalente, a preços de 1975, a US$ 307 e US$ 384), devia apresentar inconvenientes. Não pagando pela água, os agricultores podiam ser levados a dar menos valor a esse insumo, relegando a segundo plano a sua utilização adequada e a própria conservação dos canais de distribuição de água. Ainda que os administradores dos Projetos de Irrigação adotassem providências técnicas corretas sobre a distribuição da água de irrigação (*water irrigation*), mesmo assim podiam surgir excessos desnecessários por parte dos sócios das Cooperativas.

Esse procedimento, mais de ordem geral, tinha seus limites. A maior parte das terras irrigadas do Egito, em particular as localizadas em *áreas recuperadas,* eram exploradas em f*azendas estatais*. A administração dos recursos hídricos em tais áreas tendia a ser, em princípio, mais bem controlada e, portanto, mais eficaz. É provável, no entanto, que a distribuição gratuita da água fosse responsável, em alguns casos, pelos processos de salinização dos solos verificados em certas áreas do País.

Mesmo assim, não se poderia e nem se deveria reduzir a importância da irrigação, como instrumento de promoção do desenvolvimento

agrícola, apenas porque algumas áreas começavam a apresentar teor de salinidade próximo do máximo suportável pelas lavouras ali plantadas. A salinização dos solos, em particular dos submetidos ao regime de irrigação, dentro de certos limites, é inevitável. Isso porque, a partir do uso dessa técnica, os solos passam a ser utilizados com maior intensidade. O importante não seria paralisar ou diminuir o uso do processo de irrigação, mas exercer maior controle sobre o manejo do solo e da água. E essa era uma preocupação constante por parte das autoridades egípcias encarregadas dos trabalhos de recuperação de terras para uso por lavouras irrigadas. Considerando a escassez de solos e de recursos hídricos, não poderia ser diferente a posição assumida a este respeito pelo governo.

4.1.4 Resultados

O *Programa de Recuperação de Terras do Egito* apresentava progressos notáveis, tornados viáveis como decorrência da aprovação da Lei de Reforma Agrária N° 178, de 1952, e seus regulamentos sucessivos. Antes de sua aprovação, havia 2.801.000 proprietários de terras no País, para uma área trabalhada de 5.984.000 *feddans*. Desses totais, 2.000 proprietários (0,1%), com mais de 200 *feddans* cada, dispunham de 1.177.000 *feddans* (19,7%), enquanto 2.642.000 proprietários (94,3% do total), com áreas inferiores a 5 *feddans*, contavam com 2.122.000 *feddans*, ou cerca de 35,4% da área total trabalhada. Depois da promulgação da Lei de Reforma Agrária, a situação modificou-se. O número de proprietários, com menos de cinco *feddans*, passou para 2.841.000 *feddans* (46,5% do total). Ao mesmo tempo, observou-se uma redução na área das propriedades com mais de 200 *feddans*, que passaram para 354.000 *feddans* (5,9%), embora permanecesse constante o número de proprietários. (Vide Tabela 4.3.)

A desconcentração da propriedade da terra tornou-se mais progressiva com o uso de outra lei, aprovada em 1961. Naquela época, para um total de 6.084.000 *feddans* havia 3.101.000 proprietários, dos quais 5.000 (0,2% do total), com propriedades de mais de 100 *feddans* de área, contavam com 500.000 *feddans* (8,2% do total). O número de proprietários de terra com área inferior a 5 *feddans,* na mesma data, era de 2.919.000 (94,1%). Os proprietários dessa categoria cultivavam 3.172.000 *feddans* (52,1% do total da área). Em 1965, o quadro evoluiu para uma situação mais favorável, em matéria de reorganização agrária. A área cultivável, em decorrência do processo de recuperação de terras, passara para 6.462.000 *feddans,* aumentando também o número de proprietários, que

se elevara para 3.211.000. Desse total, 4.000 proprietários (0,1%) trabalhavam 421.000 *feddans* (6,5%), enquanto 3.033.000 (94,5%) cultivavam 3.693.000 *feddans* (57,1%). Esses dados indicavam que havia uma participação crescente dos pequenos proprietários no processo de produção agrícola no País. [13] Nos anos de 1953 a 1972, o Egito distribuiu 1.042.224 *feddans* com agricultores de baixa renda, dos quais 828.058 pelo processo de reforma agrária, 184.411 pertencentes a organizações diversas e 29.755 situados em terras interiores (*inning lands*).[14]

Tabela 4.3 - Egito. Estrutura Fundiária. Situação Existente Antes e Depois da Lei de Reforma Agrária Promulgada em 1952

Tamanho das Propriedades	Antes de 1952				Depois de 1952			
	Nº de Proprietários (1.000)	Área (1.000 feddans)	% do Nº de Proprietários	% da Área	Nº de Proprietários (1.000)	Área (1.000 feddans)	% do Nº de Proprietários	% da Área
Menos de 5 feddans	2.642	2.122	94,3	35,4	2.841	2.781	94,4	46,5
5 feddans	79	526	2,8	8,8	79	526	2,6	8,8
10 feddans	47	638	1,7	10,7	47	638	1,6	10,7
20 feddans	22	654	0,8	10,9	30	818	1,0	13,7
50 feddans	6	430	0,2	7,2	6	430	0,2	7,2
100 feddans	3	437	0,1	7,3	3	437	0,1	7,2
200 feddans	2	1.177	0,1	19,7	2	354	0,1	5,9
TOTAL	**2.801**	**5.984**	**100,0**	**100,0**	**3.008**	**5.984**	**100,0**	**100,0**

Fonte: EGYPT. **Statistical handbook.** Op. cit., 54-55.

Progressos significativos foram observados em relação ao aumento da produtividade das principais lavouras cultivadas. A produtividade do algodão (*linter*) elevara-se em 38%, de 1950 para 1970, em virtude da introdução, pelo Ministério da Agricultura, de novas variedades de sementes híbridas. A produtividade do trigo foi ampliada em 50%, com a introdução de variedades de alta produtividade (*High Yielding Varieties*), como a *Greiza 155*, que passara de uma produção de 1.089.000 toneladas, em 1950, para 1.516.000 toneladas em 1970. A produtividade do milho aumentara 80%. A produção dessa lavoura elevara-se de 1.506.000 toneladas, em 1952, para 2.380.000 toneladas em 1970. Tais progressos deveram-se à concentração da exploração dessas lavouras na estação de verão, quando as plantas

[13] EGYPT. **Statistical handbook.** Op. cit., p. 56-57.

[14] Idem, p. 53.

recebiam mais água, tendo por isso maior duração no solo. A produtividade do sorgo e do arroz também aumentou, porque essas lavouras obtiveram acréscimos de 45% e de 73%, em idêntico período.[15]

Nas áreas recuperadas e reorganizadas, em função do processo de reforma agrária, o governo egípcio pretendia assentar até julho de 1976, cerca de 40.000 proprietários, meta que poderia ter sido aumentada, não fora o esforço de guerra realizado pelo País.

Um último aspecto a ser destacado refere-se à consciência adquirida pela população sobre a importância do *Programa de Recuperação de Terras* para o soerguimento da economia nacional, ainda que o aumento absoluto da renda familiar não fosse tão elevado. Saliente-se também que, apesar de todo o esforço desenvolvido, não foi possível criar os empregos necessários à redução do desemprego no campo e a consequente diminuição das migrações para as cidades.

4.2 ESPANHA

As experiências da Espanha no campo do desenvolvimento agrícola foram bem oportunas, para quem as observava na perspectiva de um país como o Brasil. Em primeiro lugar, porque a Espanha, embora não fizesse parte do grupo de países mais desenvolvidos da Europa Ocidental, já ultrapassara as barreiras do subdesenvolvimento. Em segundo lugar, por apresentar uma característica notável, referente à melhoria de suas condições econômicas, depois do término da II Guerra Mundial. Essa característica assumia expressão prática quando o País, mobilizando seus recursos humanos, reagia aos fortes estímulos financeiros externos, concedidos pelos Estados Unidos da América, em benefício do soerguimento econômico da Europa do pós-guerra.

A situação era relevante, pois servia para demonstrar como um país de população sem grande especialização tecnológica, mas com acentuada formação cultural, e, portanto, voltada para as áreas de humanidades, podia se adaptar e tirar partido de situações novas. A Espanha do pós-guerra, embora administrada por um regime incompatível com a tradição democrática da Europa, soube orientar o perfil vocacional de sua população e aproveitar vantagens

---

15 EL-ABD, Salah. **Nile resettlement in respect of development of rural infrastructure and industrialization and the relevance of this experience for application elsewhere.** Op. cit., p. 13-14.

climáticas inexistentes, em termos absolutos, nos demais países europeus. Os capitais americanos canalizados para a reconstrução dos países do Continente Europeu – mais seriamente afetados pela guerra – beneficiaram também, ainda que em caráter supletivo, a Espanha. Foi assim que teve início no País a chamada *indústria do turismo*. Com o capital então acumulado, a Espanha pôde levar adiante a exploração dos recursos naturais disponíveis, destacando-se, pelo seu aproveitamento mais imediato, os recursos de solos de determinadas regiões.

É provável que a Espanha tivesse dado utilização mais adequada, naquela época, às suas vantagens locacionais do que a conferida, vários anos depois, ao petróleo, por outros países. O diferencial de vantagem alcançado pela Espanha, ao que tudo indicava, devia-se à capacitação de seu povo. Essa percepção não precisa ser demonstrada, porque a importância dos recursos humanos para o desenvolvimento já foi bem analisada por muitos dos seus construtores teóricos. O assunto é lembrado para salientar um dos aspectos que mais chamam a atenção dos que procuravam conhecer as experiências de desenvolvimento em curso nesse País, com ênfase nas relacionadas ao setor agrícola.

4.2.1 Características Gerais do País

A Espanha é o terceiro País da Europa em extensão territorial, vindo depois da França e da Rússia. Seu território, considerando apenas a porção continental, é de 492.463 km^2, mas contando as Ilhas Canárias e Baleares, sua superfície se eleva para 504.750 km^2. (Vide Cartograma 4.1.)

Trata-se de País com acentuadas diferenciações climáticas, caracterizadamente favoráveis às explorações agrícola, mineral, industrial e turística. Apesar de sua diversidade física, a Espanha ainda enfrentava dificuldades econômicas de relevo, acentuadas com a deflagração da chamada *guerra do petróleo*. Sua balança comercial era, portanto, deficitária. Como não havia possibilidades para reduzir as despesas com a importação de petróleo, a agricultura passava a ser tratada cada vez com maior prioridade. Isso porque com o aumento da produção agropecuária podiam ser satisfeitas as necessidades do mercado interno e criados excedentes para a exportação. Daí o governo espanhol realizar investimentos crescentes em *Programas de Recuperação de Terras e de Irrigação*.

BAÍA DE BISCAIA
OCEANO ATLÂNTICO
FRANÇA
ESPANHA
P/ALEMANHA E HOLANDA
MADRID
SEVILLA
BARCELONA
LISBOA
PALMA
IBIZA
ARGEL
BLIDA
ORAN
ARGÉLIA
MARROCOS
MAR MEDITERRÂNEO
El Ferrol
La Coruña
Gijón
Oviedo
Mieres
Lugo
Santiago de Compostela
Bilbao
Vitoria
Pamplona
Leon
Orense
Burgos
Soria
Huesca
Gerona
Valladolid
Zamora
Zaragoza
Lérida
Tarrasa
Sabadel
Badalona
Hospitalet
ITALIA
Salamanca
Avila
Guadalajara
Tortosa
Teruel
Toledo
Castellón de la Plana
Valencia
Badajoz
Ciudad Real
Albacete
Elche
Alicante
Córdoba
Linares
Jaén
Murcia
Almonte
Huelva
Las Marismas
Dos Hermanas
Los Palacios
Las Cabezas
Utrera
Jerez de la Frontera
Lorca
Cartagena
Granada
Málaga
Almería
Cadiz
Gibraltar
Tanger
CARTOGRAMA 4.1
ESPANHA.
ROTEIRO GERAL DE VIAGEM.
FONTE: Atlas Mirador Internacional. Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda.

4.2.1.1 Sistema Político-Administrativo

A Espanha foi um Estado Monárquico, até meados dos anos de 1970, em substituição ao Estado Unitário – católico, social e representativo –, estabelecido em 1936, depois da Guerra Civil, pelo General Francisco Franco y Bahamonde. A situação prevalecente nos anos de 1970 já fora prevista em 1947, quando o governo Franco anunciou que o País poderia transformar-se em Monarquia, a ser administrado por um Conselho de Regência, tendo ele próprio como Chefe de Estado. Pondo em prática, com extremo rigor, os princípios adotados depois da Guerra Civil, o Generalíssimo Franco designou em 1969 o *Príncipe Don Juan Carlos de Borbón y Borbón*, como seu sucessor, atribuindo-lhe o título de *Príncipe de Espanha*. Com a morte do Generalíssimo, em 20 de novembro de 1975, o Príncipe foi coroado *Rei da Espanha,* com o título de *Juan Carlos I*. [16]

Tratava-se, portanto, de uma Nação cuja estrutura de poder não era de compreensão imediata. Embora transformada em Monarquia, segundo as condições especificadas, a estrutura governamental espanhola mantinha as características anteriores. Não contava, até 1966, com uma Carta Magna (ou Constituição), mas com Regulamentos Constitucionais, como a *Lei das Cortes,* a *Lei de Sucessão*, o *Foro dos Espanhóis*, o *Foro do Trabalho* e outros. Esses documentos foram, contudo, "consolidados e parcialmente modificados pela *Lei Orgânica do Estado Espanhol,* aprovada por unanimidade pelas Cortes, em 22 de novembro de 1966, e ratificada por *Referendum Nacional*, em 14 de dezembro de 1966." [17]

O governo espanhol, em sentido restrito, funcionava em bases parlamentaristas. A Lei Orgânica referida distinguia os poderes executivos do Chefe de Estado – exercidos àquela época pelo Rei – dos atribuídos ao Primeiro-ministro, que era escolhido pelo Chefe de Estado de uma lista de três nomes, preparada e apresentada pelo *Conselho do Reino*. O Primeiro-ministro, assim escolhido, deveria administrar o País por um período de cinco anos. Mas ele podia ser substituído, antes disso, pelo Chefe de Estado, por proposta do Conselho do Reino.

[16] THE STATESMAN'S YEAR-BOOK. **Statistical and historical annual of the states of the world for the year 1976-1977.** London: MacMillan, 1976, p. 1310.

[17] The statesman's yearbook. Op. cit., p. 1311.

Era o Rei, portanto, quem dirigia diretamente o aparato governamental do País, por meio do Conselho de Ministros. [18]

O Poder Executivo era exercido pelo Monarca, pelo Primeiro-ministro e pelos Ministros Setoriais. Contudo, o Chefe de Estado era assistido, em assuntos e resoluções transcendentais de sua exclusiva competência, pelo Conselho do Reino, que era constituído por 16 membros, dos quais 10 eram eleitos. O Presidente desse Conselho era o mesmo das Cortes Espanholas. Mas havia um outro instrumento de grande importância política, no que se referia às decisões do Executivo, que era o Conselho Nacional. Esse Conselho desempenhava o papel de Assembleia Consultiva do Movimento Nacional que era o único partido político oficial do País –, instalado em 1936. Seus membros, num total de 108, eram eleitos ou indicados. Cada província elegia um Conselheiro, correspondendo o número de indicados a 50. Mais 40 Conselheiros eram apontados pelo Chefe de Estado e seis pelo Primeiro-ministro, cabendo às Cortes Espanholas a eleição de mais 12 membros. O Secretário-geral do Conselho era indicado pelo Rei. [19]

O Poder Legislativo era unicameral, sendo representado pelas Cortes Espanholas. Saliente-se, porém, que em 26 de janeiro de 1976, anunciara-se a criação de lei específica, tratando da instituição no País de Sistema Bicameral, o que significava maior abertura política do governo do Rei Juan Carlos I. As Cortes eram "compostas dos membros do governo; dos conselheiros nacionais; dos presidentes da Suprema Corte de Justiça, do Conselho do Reino, do Supremo Tribunal Militar, do Tribunal de Contas e do Conselho Econômico Nacional; de 150 representantes de uniões comerciais; de representantes das municipalidades e conselhos provinciais eleitos por suas respectivas corporações; de 100 deputados (2 para cada província) eleitos pelos chefes de famílias (homem ou mulher); e cerca de 30 representantes das universidades, sociedades profissionais e de ensino, câmeras de comércio, etc." [20]

A tramitação de Projetos de Lei junto às Cortes seguia o sistema comum de funcionamento do Poder Legislativo. Contudo, para que o Chefe de Estado espanhol deixasse de sancionar uma lei aprovada

---

[18] Idem, ibidem, p. 1311.

[19] ESPAÑA. **España, en síntesis.** Madrid: Servicio Informativo Español, 1971, p. 68.

[20] THE STATESMAN'S YEARBOOK. Op. cit., p. 1311.

pelas Cortes, requerendo nesse caso novo estudo, era necessário que ele dispusesse de parecer favorável do Conselho do Reino, a tal respeito. O Poder Judiciário era estruturado de acordo com processos semelhantes aos adotados pela maioria dos países ocidentais, com suas divisões. A Espanha era, então, administrativamente dividida em 50 províncias (correspondentes aos estados no Brasil). As províncias, por seu turno, eram divididas em municípios. Segundo o Censo de 1970, o País contava então com 8.655 Municípios.

4.2.1.2 Sistema de Planejamento

O Poder Executivo espanhol contava com a colaboração de diferentes Conselhos, que exerciam papel de órgãos consultivos, segundo procedimentos comuns a todas as administrações. Além dos Conselhos já referidos, eram destacáveis os seguintes: o Conselho de Estado, o Conselho Nacional de Economia, o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Superiores de Florestas, de Transporte Ferroviário, Geográfico e de Estatística etc. "Esses organismos, ao aconselharem o governo, limitavam com frequência seu campo de ação discricionário. Por exemplo, o plenário do Conselho de Estado – que era o mais alto Corpo consultivo da Nação, exceção feita ao Conselho do Reino – devia ser preliminarmente ouvido em matéria de Projetos de Lei de grande transcendência, na interpretação de contratos do Estado, no cumprimento de tratados internacionais" etc. [21]

A instalação do processo de planejamento na Espanha ainda era recente, em meados dos anos de 1970, pois datava de 1962, quando o governo criara um Comissariado especial, para cuidar da elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento. Contudo, somente em 1964 tivera início a execução do *I Plano de Desenvolvimento da Espanha,* compreendendo o período 1964-1967. Na elaboração do I Plano de Desenvolvimento e dos que a ele se seguiram, o governo adotara procedimento orientado no sentido de considerar o planejamento no contexto de uma visão global de racionalização da atividade econômica. Concedia-se assim menor ênfase ao planejamento estritamente setorial. O processo posto em prática *era obrigatório* para as atividades cujas iniciativas dependiam do setor público e *meramente indicativo* para as relacionadas ao setor privado.

[21] ESPAÑA. **España, en síntesis.** Op. cit., p. 68.

Os resultados mais importantes do *I Plano de Desenvolvimento* estavam assim expressos:

i. aparecimento de novas estruturas de demanda;
ii. difusão do uso de bens de consumo duráveis;
iii. mudanças nos quadros domiciliares da população, em virtude do aumento das migrações para as cidades;
iv. melhora na distribuição, pessoal e regional, da renda;
v. eliminação quase que total do analfabetismo; e
vi. expansão do ensino universitário e aumento, inclusive, das possibilidades de acesso dos trabalhadores aos níveis superiores de ensino.[22]

Esses resultados, embora significativos, haviam exigido grande esforço para que pudessem ser alcançados, pois a estrutura administrativa vigente ainda não se adaptara às novas orientações. Apesar das resistências, um dos resultados mais importantes do I Plano de Desenvolvimento fora a efetiva introdução dos conceitos de planejamento na administração do País.

O *II Plano de Desenvolvimento,* também quadrienal, havia sido implementado no período de 1968-1971. Além de sua melhor apresentação formal, incorporara novos conceitos e dera ênfase aos aspectos sociais do desenvolvimento, que não tinham sido tratados no I Plano. O II Plano foi mais seletivo, recaindo a seletividade sobre as áreas de educação e pesquisa, o setor agrícola, infraestrutura de transportes e comunicações, habitação e serviços urbanos, assim como as indústrias básicas e a exportação.[23]

Com a sistematização de melhores informações para o planejamento, que permitiam ao governo acompanhar com mais precisão os programas e projetos, de curta e média duração, o *III Plano de Desenvolvimento* foi elaborado e posto em execução segundo bases mais sólidas. Do ponto de vista qualitativo, o III Plano, executado no período de 1972-1975, não sofreu mudanças de vulto, em termos de prioridade, quando comparado ao Plano anterior. As inovações principais consistiam em intensificar a *ação regional em algumas áreas do País* e em promover melhorias no meio ambiente, salientando nesse sentido a defesa contra a contaminação da atmosfera.

---

[22] Idem, p. 141-143.

[23] Idem, p. 144.

O *IV Plano de Desenvolvimento,* com vigência no período de 1976-1979, em virtude das dificuldades políticas enfrentadas pelo País, com a morte do Generalíssimo Franco, só veio a ser aprovado em 1976. À medida que o País procurava encontrar ou criar algumas aberturas políticas, podia-se admitir como provável a realização de mudanças de concepção programática, tanto no plano interno como externo. Era possível mesmo, a prazo médio, que a Espanha pudesse vir a participar do Mercado Comum Europeu, o que implicaria a adoção de novas estratégias de desenvolvimento.

A elaboração dos planos de desenvolvimento era coordenada pelo *Comissariado do Desenvolvimento,* cujo Chefe, que tinha o *status* de Ministro, era denominado *Comissário do Plano de Desenvolvimento*. Aquele *Comissariado* era vinculado diretamente ao Chefe de Estado, dispondo assim de melhores condições para coordenar as ações de planejamento, do que se funcionasse em linha com os demais Ministérios Setoriais.

Para efeito de planejamento, o sistema socioeconômico nacional era dividido em 28 setores, realizando-se a programação de cada um desses setores por Grupos de Trabalho e Comissões específicas. As Comissões eram constituídas de representantes do Legislativo – as Cortes Espanholas – e dos Sindicatos, num total de 40 a 60 membros, enquanto os Grupos de Trabalho eram formados por servidores públicos. De acordo com as diretrizes nacionais, então estabelecidas pelo Comissariado, os Grupos de Trabalho elaboravam *Documentos Setoriais,* que eram, em seguida, discutidos e examinados pelas Comissões. O trabalho realizado pelos Grupos de Trabalho e pelas Comissões, depois de sua consolidação final, era encaminhado ao Poder Legislativo, que o aprovava.

A execução dos Programas e Projetos constantes do Plano era acompanhada por intermédio de *Relatórios Trimestrais*, nos quais se tratava da execução do Programa de Investimentos Públicos. Ditos Relatórios, preparados segundo metodologia definida pelo *Comissariado do Desenvolvimento,* eram elaborados pelos diferentes Ministérios Setoriais. Em seguida, eram encaminhados ao Comissariado, que preparava uma *primeira versão consolidada do Relatório Trimestral*. Essa versão era enviada aos Ministérios Setoriais para os ajustes necessários. Com base nas correções procedidas, o Comissariado preparava a *versão definitiva do Relatório*, que era então publicado e divulgado.

Havia uma diferença de seis meses entre o trimestre a que correspondesse o Relatório e a data de início de sua divulgação. Embora com esse retardo temporal, os *Relatórios de Acompanhamento* constituíam instrumentos de grande relevância para o processo de execução e avaliação dos Programas de Desenvolvimento. Além dos Relatórios Trimestrais, o governo espanhol preparava e divulgava relatórios de acompanhamento anual, bienal, trienal e quadrienal, correspondentes a cada um dos anos de vigência dos Planos de Desenvolvimento.

É importante salientar que a praxe de publicar esse tipo de documento era comum também à Índia e à França. No Brasil, o *Sistema de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento* apresentava algumas semelhanças com a sistemática empregada por esses países. Contudo, havia diferenças significativas. Embora os Relatórios Trimestrais fossem elaborados pelos Ministérios Setoriais e consolidados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), os Ministérios Setoriais no Brasil não examinavam o documento consolidado pela SEPLAN-PR, antes de sua edição final. Além disso, os Relatórios Trimestrais não eram sempre publicados, ficando sua divulgação circunscrita ao ambiente restrito dos *Núcleos Centrais* dos Ministérios Setoriais. Nessas condições, a realimentação do sistema deixava de alcançar os propósitos básicos do processo de acompanhamento.

Os *Relatórios Anuais* de progresso dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento do Brasil* também eram diferentes dos produzidos nos países acima citados. No último trimestre de cada ano, a SEPLAN-PR e a Casa Civil da Presidência da República elaboravam Métodos e Normas para a preparação do *Relatório Anual do Governo*. O Relatório então publicado e divulgado correspondia à Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). De sua elaboração participavam todos os Ministérios, tanto os civis como os militares. A contribuição dos diferentes Ministérios equivalia a uma síntese dos Relatórios Anuais, que cada um deles preparava a propósito dos resultados de suas ações em um determinado exercício.

4.2.1.3 Clima e Ambiente

O relevo variado conferia ao território espanhol condições especiais de clima, que representavam em alguns anos vantagens locacionais bastante expressivas, se comparadas com as prevalecentes

em outros países da Europa. A Espanha, exceção feita à Suíça, possuía a maior altitude média (600 m acima do nível do mar) do continente europeu. "Seu relevo variava desde as maciças cordilheiras até os vales, planícies e extensas *mesetas*."[24] As bacias hidrográficas mais importantes, pela sua extensão, eram as do Minho, Douro, Tejo, Guadiana, Guadalquivir e Ebro, com distribuição espacial diferenciada ao longo do território do País. Os rios que davam nome a essas bacias desempenhavam papel importante, para o desenvolvimento da economia nacional, expresso tanto em termos de navegação, como de disponibilidade de água para irrigação.

A Península Ibérica, que tinha 84% de sua área em terrenos da Espanha, estava caracterizada por *sete regiões climáticas:*

i. a encosta sul dos Pirineus, de invernos amenos, verões quentes e precipitações raras;
ii. a depressão do Ebro, de clima continental;
iii. a Catalunha, juntamente com as províncias do Oriente e a encosta meridional da Serra Nevada, de invernos fracos e chuvosos, verões quentes e muito vento;
iv. a *meseta* central, chuvosa no inverno, quente e seca no longo verão;
v. a depressão bética-andaluza, com clima semelhante à vizinha África;
vi. a encosta atlântica, de clima oceânico e temperado; e
vii. a Galícia, de clima tipicamente atlântico, úmido, com breves períodos de calor e pluviosidade bem dividida.[25]

As precipitações pluviométricas médias situavam-se em torno de 500 mm, nas regiões do Douro, do Centro, de Estremadura, da Catalunha, do Levante, de Andaluzia, das Ilhas Baleares e das ilhas Canárias. Nas regiões do norte e da Galícia, que correspondiam à Ibéria Úmida, elas eram superiores a 1.000 mm. A temperatura média anual variava de 10 a 20°C, encontrando-se algumas áreas submetidas a temperaturas de 5°C.[26] Em consequência de tais variações climáticas, o País contava com flora e fauna bastante diversificadas. Embora bastante exploradas, ao longo dos tempos, elas não foram

[24] ESPAÑA. **España, en síntesis.** Op. cit., p. 5.

[25] Enciclopédia Abril. São Paulo-SP, editada por Victor Civita, 1972, Vol. 4, p. 1607.

[26] ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Madrid, Ministerio de Agricultura. Secretaria General Tecnica, 1974, p. 6-7.

totalmente degradadas, graças ao esforço que o País realizava para preservar e conservar seus recursos naturais. E era por conta da experiência adquirida a esse respeito que a Espanha ainda dispunha de condições para incorporar novas áreas ao processo de produção agrícola. Aquelas áreas estavam localizadas tanto em zonas semiáridas, como em zonas muito úmidas, como era possível verificar na planície semiaquática das Marismas, situada na Região de Andaluzia, nas proximidades de Sevilha.

4.2.1.4 Divisão Regional

Em meados dos anos de 1970, a Espanha compreendia 47 províncias peninsulares e três insulares. As províncias situadas fora do continente correspondiam a dois grupos de ilhas, as Baleares e as Canárias. O arquipélago das Ilhas Baleares estava localizado no Mediterrâneo e era formado pelas Ilhas de Maiorca, Minorca, Ibiza, Formentera, Cabrera e Canelera. No Atlântico se encontrava o arquipélago das Canárias, constituído pelas Ilhas de Gran Canaria, Tenerife, Lançarote, Forteventura, La Palma, Ferro, Gemera e Graciosa.[27]

As províncias da Espanha estavam agrupadas em 11 Regiões: Galícia, Norte, Ebro, Nordeste, Douro, Centro, Levante, Estremadura, Andaluzia Oriental, Andaluzia Ocidental e Canárias, conforme Tabela 4.4 adiante. Essa divisão era mais utilizada na prática para efeitos de planejamento e execução de programas de desenvolvimento agrícola, o que significava emprego de concepção de caráter mais ecológico. Isso não impedia, contudo, sua adoção em matéria de planejamento das atividades industriais mais importantes, em especial as que utilizavam matéria prima de origem agropecuária. (Vide Cartograma 4.2.)

A industrialização na Espanha podia ser considerada nova, pois foi somente depois da II Guerra Mundial que as atividades nesse domínio assumiram dimensões mais amplas. Antes disso, as atividades secundárias resumiam-se praticamente a indústrias do tipo tradicional (têxtil e de mineração). O impulso conseguido devia-se, em grande parte, aos investimentos realizados por outros países, destacando-se a esse respeito os Estados Unidos da América. As regiões

---

27 ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 11-12.

de maior concentração industrial eram as do Nordeste, na área da Catalunha, do Levante e do Centro, salientando-se nessa última o parque industrial de Madrid. Nas províncias Bascas, situadas na Região Norte, o desenvolvimento da indústria pesada atingia níveis elevados, em relação ao resto do País, equiparando-se ao alcançado em Barcelona, Madrid e Valência, localizada na Região do Levante.

A agricultura representava papel de destaque na economia espanhola, embora a produtividade alcançada, em especial a dos cereais, fosse bem mais baixa do que a obtida por outros países da Europa, como a Bélgica, a Alemanha Ocidental, a França e a Inglaterra. Para uma superfície cultivada de 20,8 milhões de hectares, cerca de 7,5 milhões eram utilizados com cereais, dos quais 4,5 milhões estavam ocupados pelo trigo. A produção total de cereais em grãos, com base em dados de 1974, era da ordem de 13,2 milhões de toneladas. Por outro lado, a área cultivada com leguminosas era de 539 mil hectares, também em 1974.[28]

As Regiões que mais produziam trigo eram as do Douro (28% do total), destacando-se as províncias de Burgos, Soria, Palencia e Valladolid, e da Andaluzia Ocidental (18,2% do total), que tinham Sevilha como o maior centro produtor da Região. Em matéria de leguminosas, as Regiões da Galícia, do Douro e do Norte eram as mais importantes, no tocante à produção de feijão, pois a produção de favas estava mais concentrada nas Regiões da Andaluzia Ocidental, Estremadura − em particular na província de Badajoz − e Andaluzia Oriental. Quanto à produção de girassol, cultura que apresentava interesse particular para o Nordeste brasileiro, a Região onde se concentrava a maior produção na Espanha era a da Andaluzia Ocidental, salientando-se a esse respeito a província de Sevilha.[29]

A pecuária também constituía uma atividade importante, em especial a da ovinocultura; de fato, a Espanha contava em 1974 com um rebanho de 15,6 milhões de ovinos, concentrados nas Regiões do Douro e do Centro. A bovinocultura, contando o País com um efetivo de 4,4 milhões de cabeças, em 1974, estava concentrada nas Regiões da Galícia e do Norte.

---

28 Idem, p. 24, 43 e 84.

29 Idem, p. 86 e 151.

Tabela 4.4 - Espanha. População, Área e Densidade Demográfica das Regiões e Províncias, segundo o Censo de 1970

Regiões e Províncias	População (hab.)	% sobre o Total	Área (km^2)	% sobre o Total	Densidade Demográfica (hab./km^2)
GALÍCIA	**2.583.674**	**7,64**	**29.434**	**5,83**	**87**
1. La Coruña	1.004.183	2,97	7.876	1,56	127
2. Lugo	415.052	1,23	9.803	1,94	42
3. Orense	413.793	1,22	7.278	1,44	57
4. Pontevedra	750.701	2,22	4.477	0,89	168
NORTE	**3.391.409**	**10,03**	**23.115**	**4,58**	**146**
1. Álava	204.323	0,60	3.047	0,60	67
2. Guipúzcoa	631.003	1,87	1.997	0,40	316
3. Oviedo	1.045.635	3,09	10.565	2,09	99
4. Santander	467.138	1,38	5.289	1,05	88
5. Vizcaya	1.043.310	3,08	2.217	0,44	417
EBRO	**1.853.288**	**5,48**	**63.124**	**12,51**	**29**
1. Huesca	222.238	0,66	15.671	3,10	14
2. Logroño	235.713	0,70	5.034	1,00	47
3. Navarra	464.867	1,37	10.421	2,06	45
4. Teruel	170.284	0,50	14.804	2,93	12
5. Zaragoza	760.186	2,25	17.194	3,41	44
NORDESTE	**5.680.854**	**16,80**	**36.944**	**7,32**	**153**
1. Baleares	558.287	1,65	5.014	0,99	111
2. Barcelona	3.929.194	11,62	7.733	1,53	508
3. Gerona	414.397	1,23	5.886	1,17	70
4. Lérida	347.015	1,03	12.028	2,38	29
5. Tarragona	431.961	1,28	6.283	1,24	69
DOURO	**2.623.196**	**7,76**	**94.147**	**18,65**	**27**
1. Ávila	203.798	0,60	8.048	1,59	25
2. Burgos	358.075	1,06	14.269	2,83	25
3. León	548.721	1,62	15.468	3,06	35
4. Palencia	918.763	2,72	8.029	1,59	25
5. Salamanca	371.607	1,10	12.336	2,44	30
6. Segovia	162.770	0,48	6.949	1,38	23
7. Soria	114.956	0,34	10.287	2,04	11

Regiões e Províncias	População (hab.)	% sobre o Total	Área (km²)	% sobre o Total	Densidade Demográfica (hab./km²)
8. Valladolid	412.572	1,22	8.202	1,62	50
9. Zamora	251.934	0,74	10.559	2,09	24
CENTRO	**5.499.052**	**16,26**	**87.221**	**17,27**	**63**
1. Albacete	335.026	0,99	14.858	2,94	23
2. Ciudad Real	507.650	1,50	19.749	3,91	26
3. Cuenca	247.158	0,73	17.061	3,38	14
4. Guadalajara	147.732	0,44	12.190	2,42	12
5. Madrid	3.792.561	11,21	7.995	1,58	414
6. Toledo	468.925	1,39	15.368	3,04	31
LEVANTE	**3.905.568**	**11,55**	**34.622**	**6,86**	**112**
1. Alicante	920.105	2,72	5.863	1,16	157
2. Castelló	385.823	1,14	6.679	1,32	58
3. Murcia	832.313	2,46	11.317	2,24	74
4. Valencia	1.767.327	5,23	10.763	2,13	164
ESTREMADURA	**1.145.376**	**3,39**	**41.602**	**8,24**	**28**
1. Badajos	687.599	2,03	21.657	4,29	38
2. Cáceres	457.777	1,35	19.945	3,95	23
ANDALUZIA ORIENTAL	**2.636.855**	**7,80**	**42.079**	**8,34**	**62**
1. Almería	375.004	1,11	8.774	1,74	43
2. Granada	733.375	2,17	12.531	2,48	59
3. Jaén	661.146	1,95	13.498	2,67	49
4. Málaga	867.330	2,56	7.276	1,44	119
ANDALUZIA OCIDENTAL	**3.334.422**	**9,86**	**45.189**	**8,95**	**73**
1. Cádiz	885.433	2,62	7.385	1,46	120
2. Córdoba	724.116	2,14	13.718	2,72	53
3. Huelva	397.683	1,18	10.085	2,00	39
4. Sevilla	1.327.190	3,92	14.001	2,77	95
CANÁRIAS	**1.170.224**	**3,46**	**7.273**	**1,44**	**160**
1. Las Palmas	579.710	1,71	4.065	0,81	143
2. Santa Cruz de Tenerife	590.514	1,75	3.208	0,64	184
ESPANHA	***33.823.918***	***100,00***	***504.750***	***100,00***	***67***

Fonte dos Dados Básicos: ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 4 e 12.

MAR CANTÁBRICO
FRANÇA
PORTUGAL
MARROCOS
CANÁRIAS
NORTE
GALICIA
DOURO
EBRO
NORDESTE
CENTRO
EXTREMADURA
LEVANTE
ANDALUZIA OCIDENTAL
MAR MEDITERRÂNEO
LA CORUNHA
LUGO
OVIEDO
SANTANDER
GUIPUZCOA
VIZCAYA
ALAVA
NAVARRA
PONTEVEDRA
ORENSE
LEON
PALENCIA
BURGOS
LOGRONHO
HUESCA
LERIDA
GERONA
BARCELONA
ZAMORA
VALLADOLID
SORIA
ZARAGOZA
TERRAGONA
SEGOVIA
TERUEL
CASTELLON
SALAMANCA
AVILA
MADRID
CUENCA
CACERES
TOLEDO
VALENCIA
BADAJOZ
CIUDAD REAL
ALBACETE
ALICANTE
MURCIA
CORDOBA
JAÉN
HUELVA
SEVILHA
GRANADA
ALMERIA
MALAGA
CADIZ
SANTA CRUZ DE TENERIFE
La Laguna
Arrecife
Puerto del Rosario
LAS PALMAS
Menorca
Baleares
Ibiza
NORDESTE
LEGENDA
CAPITAL DE PROVÍNCIA
FRONTEIRA INTERNACIONAL
LIMITE DE PROVINCIA
LIMITE DE REGIÃO
CARTOGRAMA 4.2
ESPANHA
DIVISÃO REGIONAL
FONTE: Ministério de Agricultura. Servicio Nacional de Extension Agraria

4.2.1.5 População

Em meados dos anos de 1970, a Espanha era o sexto país da Europa em população, vindo depois da Rússia, Alemanha Ocidental, Inglaterra, Itália e França. Em 1974, o contingente populacional do País era de 35,2 milhões de habitantes, dos quais 47,8% se concentravam em áreas urbanas e 52,2% em zonas rurais. (Vide Anexo 3.)

Assumia-se, em janeiro de 1977, que em 1980 – mantida a taxa de crescimento demográfico verificada no período de 1963-1971, que fora de 1% ao ano – a Espanha poderia dispor de uma população de 36,6 milhões de habitantes. Os quadros domiciliares, naquela época, seriam, contudo, bem distintos, estimando-se que 56,5% da população habitasse áreas urbanas e 43,5% espaços rurais. [30]

Das 11 Regiões especificadas na Tabela 4.4 anterior, as mais povoadas eram as do Nordeste (16,8% do total da Espanha), do Centro (16,26%) e do Levante (11,55%). Tais Regiões contribuíam com maiores contingentes demográficos em virtude de ali estarem localizadas as províncias de Barcelona, Madrid e Valência. A maior densidade demográfica correspondia à apresentada pela Região das Canárias (160 hab./km^2), que, por sua vez, abrigava apenas 3,46% da população do País. A Região Nordeste apresentava também alta densidade demográfica (153 hab./km^2), uma vez que sua superfície correspondia somente a 7,32% do território espanhol, como consta da mencionada Tabela 4.4.

O número de municípios na Espanha era considerável, embora estivesse ocorrendo redução a esse respeito e houvesse 9.202 municípios, em 1960, esse número reduzira-se para 8.655 em 1970.[31] Verificava-se assim uma variação para menos de 6%. Considerando a superfície territorial da Espanha, a área dos municípios espanhóis era pequena, assim como a população em muitos deles. De acordo com o Censo Demográfico espanhol de 1960, havia 124 municípios com até 100 habitantes, totalizando uma população de 9.502 pessoas. Em 1970, ainda que tivesse havido uma outra redução no número total de municípios, constatara-se um aumento considerável das unidades com população de até 100 habitantes (263%), assim como da população propriamente, como se mostra na Tabela 4.5.

---

[30] Idem, p. 14-15.

[31] O número referido era duas vezes superior ao de municípios brasileiros em 1970.

Os municípios com até 10.000 habitantes, num total de 8.167 (94,3%), abrigavam 33,5% da população espanhola, em 1970, enquanto os de 100.000 e mais habitantes − correspondentes a 38 (0,4%) − concentravam 36,7%. É importante salientar, em relação ao primeiro grupo, o crescimento negativo verificado a respeito de todos eles, no período de 1960-1970, quer em número de unidades geográficas, quer em população, excetuando-se apenas os situados na faixa de até 100 habitantes. Os municípios com 100.001 a 500.000 habitantes (34 em 1970), assim como os de mais de 500.000 habitantes (4 em 1970), ao contrário, tiveram crescimento elevado na década em exame, tanto em número (47,8% e 36,3%), como em termos de população (53,7% e 40,0%), respectivamente. (Tabela 4.5.)

Tabela 4.5 - Espanha. Distribuição Populacional, segundo Grupos de Municípios e Distribuição dos Municípios de Acordo com o Número de Habitantes, [32] com Base nos Censos de 1960 e 1970

Grupos de Municípios	Distribuição segundo o Número de Municípios e de Habitantes					
	1960		1970		Variação do Nº de Municípios: 1970/1960 (%)	Variação do Nº de Habitantes: 1970/1960 (%)
	Nº de Municípios	Nº de Habitantes	Nº de Municípios	Nº de Habitantes		
1. Com até 100 Habitantes	124	9.502	451	30.779	263,0	223,0
2. De 101 a 500 habitantes	3.261	964.396	3.115	851.140	- 4,5	- 12,0
3. De 501 a 1.000 Habitantes	1.881	1.334.468	1.557	1.098.881	- 17,3	- 17,7
4. De 1.001 a 2.000 Habitantes	1.497	2.132.502	1.260	1.753.279	- 15,9	- 17,8
5. De 2001 a 3.000 Habitantes	689	1.684.720	638	1.557.597	- 7,5	- 7,6
6. De 3.001 a 5.000 Habitantes	704	2.722.069	614	2.366.920	- 12,8	- 13,1
7. De 5001 a 10.000 Habitantes	623	4.371.489	532	3.721.484	- 14,7	- 14,9
8. De 10.001 a 20.000 Habitantes	254	3.410.424	282	3.783.048	11,0	- 11,1
9. De 20.001 a 30.000 Habitantes	76	1.805.206	83	1.927168	9,2	6,7
10. De 30.001 a 50.000 Habitantes	32	1.222.786	49	1.906.752	53,1	55,9
11. De 50.001 a 100.00 Habitantes	35	2.442.326	36	2.469.556	2,8	1,1
12. De 100.001 a 500.000 Habitantes	23	4.160.188	34	6.396.468	47,8	53,7
13. Com mais de 500.001 Habitantes	3	4.322.850	4	6.092.974	33,3	40,9
ESPANHA	**9.202**	**30.582.936**	**8.655**	**33.956047**	**- 6,0**	**11,0**

Fonte dos Dados Básicos: ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 13.

[32] Inclui Ceuta e Melilla.

Os dados da Tabela 4.5 ilustram as dificuldades com que se defrontavam governo e povo para encontrar alternativas mais adequadas para a absorção da força de trabalho do País. Ao mesmo tempo contribui para esclarecer a magnitude da emigração espanhola em direção ao ultramar ou ao centro da Europa. Conquanto estivesse havendo uma diminuição do número de emigrantes para o ultramar, continuava crescendo o número de espanhóis que deixavam o País para trabalhar na Europa.

Estudo realizado pelo Ministério do Trabalho da Espanha, abrangendo os anos de 1959-1969, revelava que naquele período haviam deixado o País 1.274.600 espanhóis, dirigindo-se 252.018 (19,8%) para o ultramar e 1.022.600 (80,2%) para a Europa. Essa mudança devia-se aos atrativos salariais oferecidos pelos países do Mercado Comum Europeu e à menor distância que separava a Espanha daqueles países, se comparada com a de outros países de ultramar. [33] Contudo, é preciso não esquecer que os países de ultramar, em particular os que produziam petróleo, podiam voltar a exercer papel de atração sobre a mão de obra espanhola, caso o País não encontrasse possibilidades para absorvê-la de forma produtiva. É bem verdade que a emancipação das colônias portuguesas na África viera contribuir para aumentar a disponibilidade de mão de obra de menor qualificação junto aos mercados de trabalho, tanto da Europa como fora dela. Esse fato, sem dúvida, contribuiu para dificultar ainda mais o problema da absorção de mão de obra dos países menos desenvolvidos da Europa, não podendo a Espanha fugir a essa evidência.

4.2.1.6 Renda e Principais Produtos

O padrão de vida da população espanhola, em termos de Europa desenvolvida, podia ser considerado médio, àquela época. A porcentagem de analfabetismo na Espanha era da ordem de 10%; a renda *per capita* era de US$ 1,750; e apenas 12,7% do Produto Nacional Bruto provinham da agricultura. (Vide anexo 3.) Tomada no conjunto dos países menos desenvolvidos do continente europeu, a exemplo de Portugal, Grécia e Turquia, a Espanha situava-se em posição de destaque, em termos de qualidade de vida, pelo acesso que sua população tinha, então, a razoável mercado de bens e serviços.

---

[33] ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 38-39.

Do ponto de vista nacional, uma das dificuldades mais sérias enfrentadas pelo País referia-se ao déficit de sua balança comercial. No período de 1970-1975, a média desse déficit era de US$ 4,8 bilhões, contribuindo o setor agrícola com cerca de US$ 1,0 bilhão, em virtude das importações realizadas de produtos como madeiras, soja e milho. Embora o País produzisse cerca de 2 milhões de toneladas de milho por ano, as importações desse produto eram duas vezes superiores, sendo muito mais altas em relação à soja. A Espanha produzia umas 25.000 toneladas de soja, mas importava 2 milhões de toneladas. Segundo informações colhidas junto ao Ministério da Agricultura espanhol, havia boas perspectivas para a importação de soja do Brasil, estimando-se volume de compras inicial da ordem de meio milhão de toneladas desse produto.

4.2.2 Programas de Recuperação de Terras

Mesmo que a Espanha estivesse gerando mais de 80% da renda nacional nos setores não agrícolas, ainda assim sua dependência do setor agrícola era grande. Tal dependência podia ser maior, à medida em que as possibilidades de expansão econômica nos setores secundário e terciário caminhavam para os seus limites máximos. Era evidente que essas limitações apresentavam alguns contornos conjunturais, caracterizados, de um lado, pela crise mundial do petróleo e, de outro, pelas injunções do mercado europeu, do qual a Espanha participava em pequena escala.

Tendo que gastar grandes quantias para importar o petróleo de que necessitava, responsável por uns 70% do déficit de sua balança comercial, uma das saídas visíveis para a economia espanhola consistia em fortalecer e ampliar a produção agrícola. O governo não pretendia solucionar todos os impasses econômicos nacionais tomando a agricultura como exclusivo ponto de apoio, pois isso representaria atitude pouco prática e de efeitos reduzidos. Mas o que a administração pretendia fazer a esse respeito consistia em tirar bom partido das vantagens de que dispunha em matéria de oferta de terras – agricultáveis de fato ou passíveis de recuperação.

As áreas disponíveis para a exploração agrícola na Espanha correspondiam a 20.884.900 hectares (41,4% de sua superfície geográfica total). Acrescentando-se as parcelas cobertas com pastagens, os solos passíveis de exploração agrícola e pastoril passavam a abranger uma superfície de 28.242.100 hectares (56% do território nacional), conforme se observa na Tabela 4.6.

Tabela 4.6 - Espanha. Distribuição Geral da Terra, de Acordo com Diferentes Formas de Utilização, sob os Regimes de Agricultura de Sequeiro e Irrigada, em 1974

Tipos de Aproveitamento	Áreas de Sequeiro		Áreas Irrigadas		Total	
	Valor Absoluto (1.000 ha)	% sobre o Total	Valor Absoluto (1.000 ha)	% sobre o Total	Valor Absoluto (1.000 ha)	% sobre o Total
1. Terras de Cultivo	18.300,5	38,3	2.584,4	92,8	20.884,9	41,4
2. Prados e Pastos	7.158,1	15,0	199,1	7,2	7.357,2	14,6
3. Terrenos Florestais	14.714,6	30,9	-	-	14.714,6	29,2
4. Outros Usos[34]	7.512,8	15,8	-	-	7.512,8	14,8
6. Superfície Geográfica Total	**47.686,0**	**100,0**	**2.783,5**	**100,0**	**50.469,5**	**100,0**

Fonte dos Dados Básicos: ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 24.

Da superfície total explorável (28.242.100 hectares) encontravam-se submetidos a processos de irrigação, em 1974, 2.783.500 hectares, correspondendo tal área a 5,1% do território nacional e a 9,6% das terras ocupadas com cultivos e pastos. A área irrigada na Espanha, pelo governo e pela iniciativa privada, era três vezes superior à do Brasil, que irrigava na mesma época 838.487 ha, dos quais 40.058 hectares estavam sendo operados pelo setor público. Dessa última parcela, 15.574 hectares estavam sendo operados pelo governo federal no Nordeste brasileiro, até dezembro de 1976. A superfície irrigada da Espanha, embora expressiva, se comparada com a do Brasil, equivalia a apenas 7,8% da que se encontrava em operação na Índia, onde o governo e a iniciativa privada administravam, no mesmo ano de 1976, mais de 35 milhões de hectares. Em ambos os casos – Espanha e Índia – concedia-se grande prioridade à agricultura irrigada, em virtude de sua contribuição ao processo de ampliação da oferta de produtos agrícolas.

Para se ter uma ideia da importância concedida pelo governo espanhol à lavoura irrigada, basta destacar que 50% da área cultivada em regime de irrigação haviam sido postos em operação pela administração pública. Essa porcentagem era de 43% em 1969, quando o *Instituto Nacional de Colonização* administrava a irrigação de 1.115.110 hectares.[35] Essa entidade teve suas funções posteriormente absorvidas pelo *Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario-IRYDA*, a quem estava atribuído o trabalho de irrigação e recuperação de terras.

[34] Terrenos improdutivos, rios, lagos etc.

[35] ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 127.

Por isso, o *Programa de Irrigação e de Recuperação de Terras da Espanha* está sendo aqui examinado a partir da apresentação das atividades que constituíam os pontos centrais das iniciativas do IRYDA.

O IRYDA foi criado em 21 de julho de 1971, com as funções e responsabilidades até então atribuídas ao Instituto Nacional de Colonização e ao Serviço Nacional de Concentração Parcelária e Ordenação Rural. Seus objetivos centrais consistiam em promover:

i. a transformação econômica e social das grandes zonas e comarcas que se caracterizassem como carentes a esse respeito, em benefício da comunidade nacional e da melhora do meio rural, de modo a poder elevar as condições de vida da população;
ii. o melhor aproveitamento e conservação dos recursos naturais de terra e água, no âmbito de suas competências; e
iii. a criação, melhoria e conservação das explorações agrárias com características socioeconômicas adequadas. [36]

A atuação do IRYDA, em termos espaciais, era conduzida de dois modos. Em primeiro lugar, o Instituto agia em comarcas ou zonas determinadas por Decreto. E, em segundo lugar, atuava de modo direto junto a propriedades ou explorações agrárias. No primeiro caso, o Instituto desenvolvia atividades de transformação econômica e social de grandes zonas, fossem elas de irrigação, de agricultura de sequeiro ou carentes de recuperação, como as zonas pantanosas – ou das *marismas*. Além disso, realizava trabalhos de ordenação de explorações agrárias, no sentido de dotá-las de dimensões suficientes e adequadas características socioeconômicas; e estabelecia planos de melhoramento de comarcas deprimidas, promovendo a agregação de minifúndios (concentração parcelária). No segundo caso, o IRYDA executava tarefas de expropriação de terras, por interesse social; discriminava as propriedades melhoráveis; realizava permutas forçadas; declarava quais as explorações agrárias que poderiam ser incluídas na categoria de exemplares e qualificadas; e concedia apoio econômico e técnico a propriedades que se enquadrassem em programas caracterizados como prioritários a esse respeito. [37]

---

[36] ESPAÑA. **IRYDA: fines y atividades.** Madrid, Ministerio de Agricultura. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, 1973, p. 3.

[37] ESPAÑA. **IRYDA: fines y atividades.** Op. cit., p. 4.

De certo modo, o IRYDA desenvolvia iniciativas similares às realizadas por instituições brasileiras como o INCRA, DNOS, [38] DNOCS e Codevasf. Em relação aos Projetos de Irrigação havia, contudo, uma diferença fundamental. Na Espanha, as grandes obras de infraestrutura hídrica eram executadas pelo Ministério de Obras Públicas, enquanto no Brasil todas as tarefas requeridas para a implantação e operação de projetos dessa natureza eram executadas pelo DNOCS e pela Codevasf, ou pelo DNOS, quando se tratava de Projetos de Recuperação de Terras e saneamento em áreas rurais.

A melhoria das condições econômicas e sociais das grandes zonas de interesse nacional, referida a uma das principais formas de atuação do IRYDA, exigia a declaração de sua importância e prioridade, o que era feito mediante Decreto, e a elaboração posterior de um *Plano Geral de Transformação* de uma dada Zona. Os Planos a este respeito eram aprovados pelo Conselho do IRYDA e homologados pelo Ministro da Agricultura, depois de ouvidas as organizações sindicais da zona em questão.

De acordo com o que estabeleciam aqueles Planos, a transformação das zonas irrigadas, de sequeiro e áreas pantanosas (ou de *las marismas*) compreendia a realização de estudos de reconhecimento das áreas e a elaboração de *Planos Diretores* e *Projetos Executivos*, necessários à implantação de obras de infraestrutura hidráulica e operação de projetos nos perímetros irrigados e nas áreas secas. Esquematicamente, todas essas tarefas eram conduzidas de forma que:

i. o conjunto de obras e trabalhos requeridos para a irrigação das distintas unidades de produção de uma determinada zona fossem executados em função dos interesses da economia nacional;
ii. a distribuição das propriedades aos distintos beneficiários levasse em consideração as possibilidades econômicas de cada trato de terra, providenciando o governo os instrumentos necessários à maximização da produtividade do trabalho nas atividades agrícolas realizadas nos lotes de terras distribuídos; e

[38] O DNOS foi extinto em 15/03/1990, no início do governo do Presidente Fernando Collor de Mello.

iii. o trabalho ali realizado pudesse assegurar o cumprimento das finalidades sociais, familiares ou individuais, da população assentada nos lotes das diferentes áreas. [39]

Os trabalhos realizados pelo IRYDA na transformação das diversas zonas de interesse social eram variados. O Instituto obtinha "terras por oferta voluntária ou por expropriação forçada; fazia sua distribuição para o assentamento de famílias camponesas e intervinha nas áreas reservadas aos antigos proprietários, para que alcançassem uma determinada intensidade da exploração; executava as redes de canais secundários, desaguamentos e estradas de serviço, assim como os trabalhos de nivelamento das terras; urbanizava os novos povoados, incluída a distribuição de energia elétrica, construção de habitações e edifícios públicos e plantações florestais; e se responsabilizava pela formação profissional e pela assistência econômica aos novos agricultores, promovendo a criação de cooperativas de todos os tipos." [40]

Todas essas atividades eram implantadas e administradas, no caso do Brasil, pelo DNOCS e pela Codevasf. Tratava-se, no caso, de atividades complementares às obras de infraestrutura hidráulica, que eram executadas por aquelas duas instituições, de forma direta ou mediante contratos com empresas privadas. A implantação e a operação de Projetos de Irrigação no Brasil, em particular no Nordeste, eram executadas segundo métodos mais ou menos comuns a todos os países que praticavam a irrigação pública, como a Índia e o Egito. O que variava eram os critérios de seleção dos beneficiários, o tamanho dos lotes de terra individuais, as formas de apropriação dos lucros e a maior ou menor prioridade concedida à execução dos *Programas de Agricultura Irrigada*.

Na Espanha, pelas razões apresentadas, a lavoura irrigada desempenhava papel preponderante em matéria de modernização e expansão do setor agrícola. Nessas condições, as terras adquiridas pelo governo, por intermédio do IRYDA, se destinavam "à constituição ou complemento das explorações familiares; à constituição de explorações comunitárias e ao estabelecimento de hortas familiares para trabalhadores, preferencialmente para os empregados das explorações agrárias." [41]

[39] ESPAÑA. **IRYDA: fines y atividades.** Op. cit., p. 6.

[40] Idem, p. 6.

[41] Idem, p. 8.

Os trabalhos de transformação realizados nas zonas de interesse nacional, assim como os de concentração parcelária, ordenação de explorações e melhoria de comarcas, desenvolvidos junto aos agricultores de outras zonas, apresentavam dificuldades notáveis, em virtude da excessiva fragmentação das propriedades. Em 1972, a Espanha contava com 2.558.814 explorações agrárias, das quais 44.386 (1,7% do total) eram trabalhadas por agricultores sem terra. As explorações agrárias a cargo de agricultores com terra, em número de 2.514.428, apresentavam poucas dificuldades. Os obstáculos eram mais comuns nas propriedades com área inferior a 5 hectares, que correspondiam a 62% do total, ou seja, a 1.268.496 unidades. No intervalo de 5 a 49,9 hectares, havia 835.448 unidades (33,2% do total). No intervalo de 50 a 99,9 hectares, o número de unidades de produção era de 59.013 (2,4% do total). Assim, havia apenas 11.910 unidades com superfície superior a 500 hectares, equivalentes a 0,5% do total das explorações agrárias de agricultores com terra existentes. (Tabela 4.7.)

O maior número de explorações a cargo de agricultores com terra estava concentrado na região da Galícia (15,3% do total), das quais 14,3% dispunham de área entre 0,1 e 0,4 hectares. Na sequência vinham as Regiões do Levante (com 14,7%) e do Douro (com 12,1%). As Regiões onde havia maior número de explorações com área superior a 500 hectares eram as do Douro, do Centro e do Ebro. [42]

Quanto ao regime de posse e uso da terra, para um total de 45.703.505 hectares recenseados, em 1972, havia 33.536.449 hectares incluídos na categoria de terras próprias (73% da área total), 6.303.523 hectares de terras arrendadas (13,8% do total), 2.068.774 hectares de terras sob o sistema de parceria (4,5%) e 3.724.759 hectares explorados segundo outros regimes (8,7%). As Regiões em que predominavam as explorações em terras próprias eram as do Centro (18,5%), do Douro (16,4%) e do Ebro (13,4%), que eram também as que concentravam as maiores áreas de terras arrendadas, destacando-se as do Douro (com 30%), do Centro (com 17%) e do Ebro (com 9,2%). Situação quase idêntica podia ser constatada em relação às terras exploradas sob o regime de parceria. [43] Convém notar que essas três Regiões não eram as maiores em superfície, mas correspondiam às de maior concentração demográfica e às mais importantes em matéria de produtividade agrícola (por área e por pessoa). (Tabela 4.4.)

---

[42] Idem, p. 33.

[43] Idem, p. 34-35.

O trabalho do IRYDA assumia importância crescente em relação às atividades de concentração parcelária, ordenação de explorações e melhoramento de comarcas. Essas atividades compreendiam a *reunião de propriedades,* cujo tamanho, considerado de forma isolada, não permitia a exploração em escala econômica. Para sua execução, era necessário que o governo realizasse a compra e a redistribuição de terras e estimulasse o agrupamento de agricultores. Aos que aceitavam esse tipo de orientação o governo fornecia os insumos e a assistência técnica necessários à exploração agrícola em bases econômicas.

Os trabalhos nas zonas de concentração parcelária e de ordenação das explorações, definidos segundo planos previamente elaborados, se aproximavam, quanto à orientação e ao método. Já as atividades conduzidas nas *comarcas melhoráveis*, embora utilizando processos comuns aos empregados nas outras zonas, tinham sentido distinto. Nas zonas consideradas deprimidas, o governo criava condições para o seu desenvolvimento. Nelas, o IRYDA procurava corrigir os defeitos de infraestrutura econômica, social ou técnica, que impediam ou dificultavam a melhor utilização dos seus recursos. [44]

O período de ação do governo nas comunidades situadas em zonas pertencentes às três categorias mencionadas era da ordem de seis anos. Transcorrido esse prazo – considerado voluntário para as zonas de *ordenação de explorações* e de *comarcas melhoráveis* –, entrava-se na fase obrigatória de execução das transformações projetadas. “O não cumprimento dos planos conduzia à inclusão da propriedade no ‘Catálogo de Propriedades Rústicas de Melhoria Obrigatória’, e em consequência aquelas unidades poderiam ser expropriadas ou arrendadas de modo forçado, a fim de dar opção a que fosse a própria Administração ou qualquer pessoa interessada que procedesse a realização do Plano nas condições estabelecidas.” [45]

No Brasil não havia programas orientados para a agregação de minifúndios, embora a legislação sobre reforma agrária estabelecesse disposições a esse respeito e houvesse a necessidade de, em muitas regiões, levar-se a cabo programas dessa natureza. A experiência espanhola, assim como a de muitos outros países europeus, nessa temática, poderia ser útil, desde que se tivesse presente que

---

[44] ESPAÑA. **IRYDA: fines y atividades.** Op. cit., p. 9.

[45] Idem, p. 9.

uma das condições essenciais ao emprego desses processos referia-se à capacidade de associação por parte dos agricultores. Tais requisitos no Brasil seriam, em princípio, mais comuns aos agricultores das Regiões Sudeste e Sul, em particular aos de origem espanhola e italiana. Dependendo dos estímulos e da orientação política, aqueles processos poderiam vir a ser experimentados em outras regiões brasileiras. Seria o caso do Nordeste, onde, em zonas como o Agreste e o Semiárido, havia sub-regiões com forte predominância de minifúndios de reduzida viabilidade econômica.

Tabela 4.7 - Espanha. Número de Explorações Agrárias, de Acordo com o Tamanho. Situação Predominante em 1972

Tamanho das Explorações (ha)	Explorações Agrárias com Terra[132]		
	Número Absoluto	% sobre o Total	
		Relativo	Acumulado
De 0,1 a 0,4	291.241	11,58	11,58
De 0,5 a 0,9	290.984	11,57	23,15
De 1,0 a 1,9	391.541	15,57	38,72
De 2,0 a 2,9	257.473	10,24	48,96
De 3,0 a 3,9	183.741	7.31	56,27
De 4,0 a 4,9	144.846	5,77	62,04
De 5,0 a 9,9	384.283	15,28	77,23
De 10,0 a 19,9	270.173	10,75	88,07
De 20,0 a 29,9	100.604	4,02	92,09
De 30,0 a 49,9	80.388	3,19	95,28
De 50,0 a 69,9	34.846	1,39	96,67
De 70,0 a 99,9	24.167	0,96	97,63
De 100,0 a 149,9	19.368	0,77	98,40
De 150,0 a 199,9	9.688	0,38	98,78
De 200,0 299,9	10.412	0,41	99,19
De 300,00 499,9	8.853	0,35	99,54
De 500,0 a 999,9	6.928	0,27	99,81
De 1.000,0 a 2.499,9	3.666	0,14	99,95
Com mais de 2.500,0	1.316	0,05	100,00
ESPANHA	**2.514.428**	**100,00**	**-**

Fonte dos Dados Básicos: ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 32-33.

[46] Em 1972, havia 44.386 explorações agrárias sem terra.

A implementação do *Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo),* que previa medidas visando ao fortalecimento de pequenas e médias propriedades contra os efeitos das secas, oferecia oportunidades potenciais nesse sentido. Tais oportunidades apresentariam configuração prática, à medida em que o governo desse início a processos de reestruturação fundiária orientados para a melhor utilização dos recursos hídricos de superfície ali disponíveis. A médio prazo, as providências a esse respeito poderiam se tornar mais concretas, na proporção em que os projetos de valorização hidroagrícola − executados com base na construção de barragens ou de açudes de pequeno e médio porte − pelas próprias condições locais, tivessem que atender a mais de uma propriedade. [47] Esse assunto, vinculado ao domínio das *políticas agrárias de estrutura* ou de *reestruturação fundiária,* será tratado no Capítulo 7.

A produtividade agrícola na Espanha (por área e por pessoa), em *Áreas de Agricultura Irrigada,* era de 1,5 a 2 vezes superior à obtida em *Áreas de Agricultura de Sequeiro*, especialmente para os cereais. Era assim, ainda que o volume total da produção oriunda de *Áreas*

---

[47] O **Projeto Sertanejo** foi criado pelo Decreto N° 78.299, de 23 de agosto de 1976, apoiado pela Exposição de Motivos Interministerial N° 230, de 18 de agosto do mesmo ano, aprovada pelo Presidente da República, em Reunião realizada na sede da Sudene, na cidade do Recife-PE. Tratava-se de um dos instrumentos mais importantes já concebidos pelo governo brasileiro, em benefício do Nordeste Semiárido. O Projeto tinha por finalidade fortalecer a economia de pequenas e médias unidades de produção agropecuária do Semiárido Nordestino, de modo a torná-las mais resistentes às secas, que afetavam (e continuam afetando) com mais frequência os que viviam nesse território. Um dos grandes méritos do Projeto Sertanejo consistia na definição precisa da população a ser diretamente beneficiada, que estava compreendida pelos seguintes estratos: I. trabalhadores sem terra (arrendatários, parceiros e ocupantes, dentre outros) e assalariados; II. pequenos proprietários; III. médios proprietários, que dispusessem de estabelecimentos agrícolas com área de até 500 hectares de superfície, desde que apresentassem possibilidades de valorização integrada de suas terras, com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de maior utilização de mão de obra; e IV. proprietários de terra com área superior a 500 hectares, cujos projetos, aprovados pela Sudene e pelo INCRA, proporcionassem o acesso à terra a trabalhadores dos estratos I e II. Outra característica importante do Projeto Sertanejo, que podia contribuir para sua viabilização, referia-se ao fato de que suas ações seriam executadas a partir de espaços denominados de *Núcleos Sertanejos,* onde houvesse Projetos de Irrigação em curso. O Projeto Sertanejo, por se destinar ao atendimento de agricultores com as características referidas, localizados em área de expressiva dimensão (cerca de 860.000 km^2), correspondia a um dos maiores empreendimentos no gênero, em matéria de aproveitamento e melhoria de áreas secas no mundo.

de Agricultura Irrigada fosse, em alguns casos, menor do que o proveniente de *Áreas de Agricultura de Sequeiro*. Embora os investimentos fossem talvez mais elevados, compensava realizá-los, uma vez que o aumento da oferta de produtos agrícolas sem o concurso da irrigação não podia atender plenamente às necessidades do País. Evidências empíricas a este respeito constam da Tabela 4.8 adiante.

O *Valor da Produção Agrícola Total,* na Espanha, referente ao resultado das atividades praticadas em regime de *Agricultura de Sequeiro* e de *Agricutura Irrigada* – sem considerar qualquer atividade pastoril –, tinham pesos quase idênticos, em 1976. De fato, o valor gerado nas *Áreas de Agricultura de Sequeiro* correspondia a 49,6% do Valor da Produção Agrícola Total. A *Agricultura Irrigada* gerava 50,4% do valor da produção total. É o que mostra a Tabela 4.8. A contribuição dos cultivos mais importantes, oriundos de Áreas de Sequeiro e de Áreas Irrigadas, pode ser vista na tabela 4.9.

Vejamos agora o que acontecia com alguns produtos cultivados em regime de irrigação. Verificava-se em meados dos anos de 1970 que a contribuição apresentada pela agricultura irrigada para a economia agrícola espanhola era expressiva, pois cerca de 15 a 18% da produção total de grãos provinham de terras submetidas a processos de irrigação. No que dizia respeito ao milho e ao sorgo, essa porcentagem era, respectivamente, superior a 75 e 90%. Podia-se observar que as superfícies ocupadas por lavouras cerealíferas, exploradas sob o regime da irrigação, cobriam quase 11% do total da área cultivada com grãos. No caso do sorgo e do milho, as áreas irrigadas eram bem mais elevadas, fato que se devia não apenas aos ganhos de produtividade, como à segurança que a lavoura irrigada oferecia em relação à agricultura de sequeiro. [48]

O problema da salinização em áreas irrigadas não era considerado dos mais relevantes, pois sua ocorrência era dada como comum a qualquer processo de exploração agrícola baseado na irrigação. Para uma superfície total irrigada no País, da ordem de 2,8 milhões de hectares, cerca de 250 mil hectares, ou seja, 8,9% do total, já haviam sido incluídos na categoria de salinizados. Mas desse total, 100 mil já tinham sido recuperados. O total de áreas irrigadas submetidas a processos de salinização baixara, assim, para 5,4%.

---

[48] ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 43.

Tabela 4.8 - Espanha. Valor da Produção Agrícola Total, Proveniente de Áreas de Sequeiro e Irrigadas, em 1976

Cultivos	Produção Agrícola		
	Total (Em milhões de Pesetas, a preços de 1976) (*)	Das Áreas de Sequeiro (% sobre o Total do Item) (*)	Das Áreas de Agricultura Irrigada (% sobre o Total do Item) (*)
1. Cereais para Alimentação Humana	48.559	77,1	22,9
2. Cereais para Animais	66.663	70,7	29,3
3. Leguminosas em Grão para a Alimentação Humana	5.836	49,1	50,9
4. Leguminosas para Animais	4.321	84,9	15,1
5. Tubérculos	53.578	40,0	60,0
6. Cultivos Industriais	45.878	26,1	73,9
7. Forrageiras Cultivadas	41.440	45,8	54,2
8. Tomate	21.487	2,6	97,4
9. Pimenta	6.369	2,3	97,7
10. Outras Hortaliças	68.513	17,3	82,7
11. Flores	5.870	1,0	99,9
12. Frutas Cítricas	23.487	-	100,0
13. Frutas de Sementes (como Maçãs, Peras e Romãs)	12.256	20,5	79,5
14. Frutas de Caroço (Oliveira, Pêssegos e Nectarinas)	10.995	50,5	49,5
15. Outras Frutíferas	10.254	40,0	60,0
16. Frutos Secos	12.265	84,0	16,0
17. Uva de Mesa	7.900	42,3	57,7
18. Vinho	30.254	96,0	4,0
19. Azeite de Mesa	5.185	90,9	9,1
20. Azeite	33.510	92,5	7,5
21. Outros Produtos	40.438	70,2	29,8
TOTAL	**555.058**	**49,6**	**50,4**

Fonte: Carta de D. Fernando Rafael Dal-Ré, *Presidente del Consejo de Administración de la Empresa de Transformación Agraria, S. A.* (Trag S. A), sediada em Madrid, de 09/12/1977, com informações solicitadas por Otamar de Carvalho, Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior, em Brasília-DF.
(*) Não inclui nada da pecuária, de qualquer tipo de rebanho.

Tabela 4.9 - Espanha. Produção Agrícola Total, Proveniente de Áreas de Sequeiro e Irrigadas, em 1976

Cultivos	Distribuição Percentual da Produção		
	Total do Setor Agrícola (*)	Agricultura de Sequeiro (*)	Agricultura Irrigada (*)
1. Cereais para Alimentação Humana	8,7	13,6	4,0
2. Cereais para Animais	12,0	17,1	7,0
3. Leguminosas em Grão para a Alimentação Humana	1,1	1,0	1,1
4. Leguminosas para Animais	0,8	1,3	0,2
5. Tubérculos	9,7	7,8	11,5
6. Cultivos Industriais	8,3	4,4	12,1
7. Forrageiras Cultivadas	7,5	6,9	8,0
8. Tomate	3,9	0,2	7,5
9. Pimenta	1,1	0,1	2,2
10. Outras Hortaliças	12,3	4,3	20,2
11. Flores	1,1	0,0	2,1
12. Frutas Cítricas	4,2	0,0	8,4
13. Frutas de Sementes (como Maçãs, Peras e Romãs)	2,2	0,9	3,5
14. Frutas de Caroço (Oliveira, Pêssegos e Nectarinas)	2,0	2,0	1,9
15. Outras Frutíferas	1,8	1,5	2,2
16. Frutos Secos	2,2	3,8	0,7
17. Uva de Mesa	1,4	1,2	1,6
18. Vinho	5,5	10,6	0,4
19. Azeite de Mesa	0,9	1,7	0,2
20. Azeite	6,0	11,3	0,9
21. Outros Produtos	7,3	10,3	4,3
TOTAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Carta de D. Fernando Rafael Dal-Ré, Presidente del Consejo de Administración de la Empresa de Transformación Agraria, S. A. (Trag S. A), sediada em Madrid, de 09.12.1977, dirigida a Otamar de Carvalho, Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior, em Brasília-DF.
(*) Não inclui nada da pecuária, de qualquer tipo de rebanho.

O *Programa de Recuperação de Terras na Espanha* era executado em espaços que requeriam grandes investimentos em matéria de drenagem – como ocorria nas terras pantanosas ou de *las marismas* – e em solos submetidos a processos de irrigação intensiva. Em ambos os casos, as terras recuperadas voltavam a ser utilizadas com lavouras irrigadas.

Os investimentos realizados na expansão da agricultura irrigada, embora consideráveis, eram arcados, em sua maioria, pelo governo. As obras de interesse geral, como as necessárias à implantação de infraestruturas hidráulicas, eram financiadas pelo IRYDA. As de interesse comum corriam ainda à conta dessa instituição (40%), cabendo aos interessados individuais o financiamento dos 60% restantes. As obras de interesse agrícola privado recebiam financiamentos ou subvenções que podiam atingir 30% dos investimentos totais.

Embora fossem pesados os investimentos nesse campo, o governo espanhol pretendia acrescentar ao processo de produção agrícola, até 1985, mais um milhão de hectares irrigados, a maior parte dos quais proviria de *áreas de terras recuperadas*. A prioridade conferida aos programas de agricultura irrigada, como se vê, era considerável, mas se justificava, pois era com base nesse esforço que o governo procurava reduzir o déficit da balança comercial do País.

Em cerca de 10 anos, o governo espanhol pretendia recuperar e colocar em operação mais um milhão de hectares de solos irrigados, o que equivalia a cerca de 70% das terras que naquele momento – segunda metade dos anos de 1970 – eram irrigadas pelo setor público. Tratava-se de meta ambiciosa, mas poderia vir a ser alcançada, desde que o país dispusesse de tecnologia e da capacidade administrativa necessárias ao cumprimento dessa tarefa.

Pensemos, a este respeito, no Brasil. Diante das informações anteriores, podia-se ter uma ideia da magnitude do esforço que deveria ser empreendido pelo governo brasileiro para operar cerca de 100 mil hectares, em cinco anos, no Nordeste Semiárido. Naqueles anos da segunda metade de 1970, encontravam-se em operação pelo DNOCS apenas 10 mil hectares. Como a experiência brasileira nesse campo ainda não alcançara o estágio atingido pela Espanha, por exemplo, era provável que os resultados no fim do período de 1975-1979 chegassem a ser inferiores aos programados. Mesmo que essa redução viesse a ocorrer, isso não significava que o Programa de Irrigação do Nordeste, então em curso, fosse inviável, por motivos técnicos ou gerenciais. Devia-se levar em conta que a experiência então praticada no Nordeste brasileiro, em matéria de irrigação, era recente. Na realidade, fora somente a partir da criação do Programa de Integração Nacional-PIN, em 1971, que a irrigação naquela Região passara a ser incluída no rol das prioridades nacionais relativas ao

Nordeste. Os esforços realizados até então, embora insuficientes para dotar a Região dos instrumentos naquele momento disponíveis, contribuiriam de forma significativa para criar a base sobre a qual se apoiava o Programa de Irrigação.

4.2.3 Projetos do Baixo Guadalquivir e de Almonte-Marismas

Esses Projetos estavam localizados na Região da Andaluzia Ocidental, situando-se o primeiro na província de Sevilha, em área a 30 km de distância da capital. O segundo cobria, em parte, áreas das províncias de Sevilha (como Villamanrique da Condessa e Aznalcazar) e de Huelva (como Almonte e Hinojos).

A altitude da Região era variável, mas 47% de sua superfície física é constituída de terrenos com menos de 200 metros de altitude. Nessa porção é que se encontravam as áreas pantanosas (ou de *marismas*). As áreas restantes estavam localizadas em terras com altitudes de 201 a 600 metros (43%) e de 601 a 1.000 metros (10%). A temperatura anual média da Região variava de 15,5 a 18,5°C, e a média da precipitação pluviométrica anual situava-se nos limites de 465 mm (em Huelva) e de 819 mm (em Algeciras), para um período de observação de cerca de 30 anos.[49]

Das terras ocupadas com atividades agrícolas (2.188.300 hectares), 38,7% localizavam-se em Sevilha e 11,1% em Huelva. Dessa área, 11,1% (243.300 hectares) eram explorados sob o regime da agricultura irrigada, dos quais 56,4% (137.300 hectares) encontravam-se em Sevilha. Em 1972 havia 139.418 unidades agrárias exploradas por agricultores com terras, na Região, 56% das quais apresentavam área inferior a 5 hectares. Em Sevilha e em Huelva a situação não era muito diferente da encontrada na Região como um todo, pois as explorações agrárias com menos de 5 hectares correspondiam nos dois locais a 48,2% e a 61,4%. O número de empresários agrícolas da Região da Andaluzia Ocidental, que tinham como ocupação principal a agricultura, era inferior ao dos empresários que se dedicavam a atividades não agrícolas, situados em torno de 47% do total. A porcentagem em Sevilha era de 51% e de 46% em Huelva.[50] Tal situação, embora expressasse acentuada tendência ao absenteísmo

[49] ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Op. cit., p. 5-6.

[50] Idem, p. 25-27, 32-33 e 38.

(dos proprietários), poderia significar também mudança provocada pela diversificação da agricultura. Mas isso não acontecia ali, pois a Andaluzia Ocidental não era das mais adiantadas em matéria de exploração agrícola, devendo, portanto, prevalecer o absenteísmo naquela região.

O *Projeto do Baixo Guadalquivir* cobria área de 84.020 hectares, no interior da qual havia uma superfície irrigável de 66.070 hectares. A zona compreendida pelo Projeto abrangia as terras situadas à margem esquerda do rio Guadalquivir. Espalhando-se a partir de *Los Palacios,* na direção da foz do rio, englobava áreas pertencentes à *La Rinconada, Dos Hermanas, Coria del Rio, Puebla del Rio, Villafranca, Utrera, Las Cabezas de San Juan* e *Lobrija,* todas na província de Sevilha. (Vide Cartograma 4.3.)

O clima local é do tipo subtropical, recebendo influência marítima. A precipitação anual média era de 550 mm, caracterizando os meses de junho a outubro a estação seca. Naquele período, embora ocorresse déficit considerável de água no *verão,* verificava-se também pequeno excesso no *inverno*. A temperatura média da área do *Projeto do Baixo Guadalquivir* era de 18,6°C, com máxima absoluta de 46,6°C e umidade relativa do ar de 61%. A irrigação da área era necessária, em virtude da falta ou escassez de umidade na época de verão. A exploração agrícola das terras do Guadalquivir, antes de ter início o processo de *recuperação de terras,* era conduzida de conformidade com o esquema que se explicita a seguir:

i. destinação quase que exclusiva das áreas de *marismas* à pecuária bovina e ovina, havendo, porém, faixas intercalares ocupadas com arroz;
ii. ocupação dos terrenos diluviais com culturas de sequeiro, como o barbecho, que cobria grandes extensões de terras, e o algodão;
iii. exploração dos terrenos arenosos com culturas hortícolas e frutícolas; e
iv. utilização dos terrenos miocênicos silicosos (arenosos) com explorações muito variadas em dimensão. [51]

[51] ESPAÑA. **Zona del bajo Guadalquivir.** Madrid, Ministerio de Agricultura, IRYDA, 1975, N° 12, p. 3-4.

N
PILAS
AZNALCAZAR
HINOJOS
ALMONTE
Villamanrique de La Condesa
Rio Guadiamar
Parcela Experiencias "LAS ARENAS"
Arroyo de la Rocina
Arroyo de la Venta
Arroyo del Partido
Arroyo de Cañada Mayor
Arroyo del Portachuelo
Arroyo Juncosilla
Guadiamar
EL ROCIO
Marisma
Arroyo Madre de la Marisma
Puebla del Rey
Caño de
Brazo de la Torre
Parcela Experiencias "LAS MARISMA"
LEGENDA
LIMITE DE SETOR
ESTRADA MUNICIPAL
MURO DE DEFESA E CAMINHO DE SERVIÇO
POVOADO EXISTENTE
POVOADO (Em Estudo)
ÁREA DE IRRIGAÇÃO FUTURA
ÁREA DE SEQUEIRO FUTURA
1 0 1 2 3 4 5 km
Escala Gráfica
FONTE: Ministério da Agricultura da Espanha, IRYDA.
CARTOGRAMA 4.3
ZONA IRRIGÁVEL
ALMONTE—MARISMAS
(Sevilla — Huelva).

A área do Projeto apresentava tipos variados de solos, dos quais alguns eram de manejo difícil. Era o que se via nas terras pantanosas (ou das *marismas*), que, por estarem situadas em áreas de grande horizontalidade, apresentavam sérios problemas de drenagem. Tais dificuldades eram solucionadas com a realização de grandes projetos de drenagem naqueles terrenos, em função dos quais era possível ampliar as terras cultivadas, sob regime de irrigação ou de sequeiro.

As terras do Baixo Guadalquivir, em particular as pantanosas ou de *las marismas*, antes do processo de transformação, pertenciam em sua maioria a grandes proprietários. Nesse sentido, 63% das propriedades ali existentes apresentavam área superior a 1.000 hectares, sendo de apenas 4,9% o número de explorações agrícolas com superfícies inferiores a 25 hectares.[52] Lidava-se assim com uma situação bem distinta da que predominava no País como um todo. Em consequência do predomínio da grande propriedade e da prevalência do sistema de produção pastoril sobre os demais, as áreas pantanosas ou *de las marismas* eram pouco povoadas.[53]

O processo de recuperação de terras é demorado. A transformação da Zona do Baixo Guadalquivir foi iniciada em fevereiro de 1955, quando a área havia sido declarada de interesse nacional. Em setembro de 1960 fora aprovado o *Plano Geral de Colonização* e em julho de 1963 e em julho de 1964, respectivamente, a primeira e a segunda fases do *Projeto de Parcelamento de Terras*. O *Plano Coordenado de Obras* foi realizado em duas fases, aprovadas uma em janeiro de 1964 e outra em fevereiro de 1973.[54]

As restrições aos Programas de Irrigação costumavam (e costumam) ser acentuadas. Argumenta-se, mundo afora, que, além de exigirem pesados investimentos, esses programas requerem largos

---

[52] ESPAÑA. **Zona del bajo Guadalquivir.** Op. cit., p. 5.

[53] Pensando no Brasil, posso dizer a este respeito que as atividades praticadas nas *areas de las marismas* me fizeram lembrar de certas semelhanças com as áreas do *Pantanal do Mato Grosso,* que eu conhecera em 1974, em visita às iniciativas do *Programa Especial de Desenvolvimento do Centro-Oeste-Prodoeste*, criado pelo Decreto-lei Nº 1.192, de 8 de novembro de 1971. As semelhanças podiam estar afetas às características físicas ou aos sistemas extensivos de exploração pastoril realizados nas áreas *de las marismas*. Já as diferenças eram devidas à maior dimensão do Prodoeste e de seu sistema de gestão.

[54] ESPAÑA. **Zona del bajo Guadalquivir.** Op. cit. p. 9.

períodos para serem postos em execução. Vale discutir a questão. Pesa a respeito não saber se tais iniciativas são dispendiosas e demoradas a render frutos, mas se elas contribuem de fato para o aumento da produção de alimentos e matérias primas, além de propiciar maior oferta de emprego. Os benefícios econômicos e sociais gerados pela agricultura irrigada, é claro, variam de país para país. Os resultados estritamente econômicos podem ser mais interessantes do que os sociais, se o país for carente de alimentos e de reservas cambiais. A ênfase, ao contrário, poderá voltar-se mais para os aspectos sociais quando o país dispõe de poucas opções para o desenvolvimento de atividades produtivas, com capacidade para a geração de empregos. A utilização de tecnologia intensiva em capital pode, portanto, ser adequada ao caso espanhol e pouco interessante em relação ao Nordeste do Brasil, onde o subemprego na área rural era considerável.

No interior do *Projeto do Baixo Guadalquivir* havia 19.948 hectares ocupados por terras não irrigáveis, pelo canal navegável e por zonas urbanas e industriais (21,4% do total dos 84.020 hectares). A diferença correspondia aos 66.072 hectares irrigáveis, dos quais 54.340 hectares eram úteis em matéria de irrigação. No decorrer do *processo de recuperação da área do Projeto,* o IRYDA mobilizou 23.239 hectares, por oferta voluntária de antigos proprietários.[55] A legislação espanhola previa a doação de terras em áreas objeto de expropriação. Significava dizer que o proprietário que doasse parte de sua propriedade ao Estado, estaria garantindo a exploração por sua conta de parcela maior ou equivalente à cedida, contribuindo assim para acelerar os trabalhos de desapropriação. As terras cultivadas, em 1976, na Zona do Guadalquivir cobriam área de 61.214 hectares, dos quais 51.207 hectares eram explorados sob o regime de agricultura de sequeiro (*rainfed agriculture*) e 10 mil hectares em regime de agricultura irrigada.

A definição do tamanho dos lotes dependia das características dos solos. Nas áreas pantanosas (ou *de las marismas*), os colonos recebiam lotes de 25 hectares. Na medida em que as terras entravam em fase de manejo final, estabelecida com base em dados experimentais, cada lote de 25 hectares era dividido em dois, de 12,5 hectares cada.

[55] ESPAÑA. Op. cit., p. 9.

Nos terrenos normais, ou seja, fora das áreas *de las marismas,* os lotes eram de 10 hectares. [56]

Na Espanha, o tamanho dos lotes de irrigação costumava variar. No Baixo Guadalquivir, as áreas fixadas para terrenos normais e para terrenos situados em *las marismas* eram de, respectivamente, 5 e 20 hectares, no início dos trabalhos. Mas a experiência local e a obtida também pelo IRYDA em outras partes do País contribuíram para a alteração do tamanho dos lotes, de forma a adaptá-los melhor às características da zona.

As principais lavouras da área do *Projeto do Baixo Guadalquivir* correspondiam ao algodão, ao trigo, à oliveira, ao sorgo e ao arroz. O algodão (de variedade anual), explorado sob o regime da irrigação, produzia 4.000 kg/ha e respondia por 80% da produção agrícola da zona em apreço.

Os custos de recuperação de um hectare de terra nas áreas *de las marismas,* incluindo-se as instalações necessárias ao *processo de irrigação,* era da ordem de US$ 8,000.00, a preços de 1977. Destaque-se que nos custos correspondentes à realização de *obras complementares,* como a construção de casas e diferentes instalações nos *Pueblos*, situados no interior dos Projetos de Irrigação, *não estavam incluídos os custos de implantação e operação de um hectare de terra irrigada.* As casas dos *Pueblos,* onde residiam os colonos assentados pelo IRYDA, eram de qualidade superior às construídas, por exemplo, pelo DNOCS e pela Codevasf, e custavam cerca de US$ 8,000.00 por unidade, também a preços de 1977, valor superior em 120% ao das casas construídas pelo governo brasileiro nos Projetos de Irrigação do DNOCS. Neste sentido, as casas dos colonos do DNOCS custavam em 1977, aproximadamente, U$$ 3,600.00.

[56] E como era no Brasil? Os lotes dos colonos assentados no Nordeste Semiárido, pelo DNOCS, eram de 5 hectares. Naquela época, algumas questões eram levantadas sobre a conveniência de aumentar ou diminuir o tamanho desses lotes. Os argumentos utilizados eram diferentes, mas apresentavam uma constante, expressa pela maior ou menor renda recebida durante o ano pelos colonos. O tamanho do lote de uma área irrigada ou de colonização não devia ser alterado sem que se dispusesse de informações socioeconômicas indicando a necessidade de adotar, de fato, tal medida. Conjunturas favoráveis de mercado podiam, muitas vezes, sugerir a conveniência de reduzir a área dos lotes, por estarem os colonos recebendo renda líquida anual acima de médias conhecidas. O contrário também podia acontecer.

Embora os custos das habitações entregues aos colonos assentados pelo DNOCS e Codevasf, fossem mais baixos, ainda assim o Programa desenvolvido por essas duas instituições costumava receber restrições de alguns setores governamentais. Mas isso podia ser creditado à falta de conhecimento do assunto. A prática demonstrava que os Programas de Irrigação são mais bem aceitos na medida em que se conhece com precisão seus múltiplos propósitos.

No *Projeto do Baixo Guadalquivir* foram assentados até 1976 cerca de 979 concessionários: o total previsto era de 1.229. Os *Pueblos* instalados na área do Projeto contavam até à mesma data com 1.061 casas. Os trabalhos ali realizados baseavam-se nos resultados obtidos pelo *Projeto de Investigações Hidrogeológicas* implementado na Bacia do Guadalquivir, conduzido pelo governo espanhol, com o apoio do Fundo Especial das Nações Unidas. (Vide Cartograma 4.4.) Os terrenos da zona (em referência) "pertenciam a dois tipos: o primeiro correspondia aos encontrados em Almonte-Hinojos e o segundo aos das Marismas. No primeiro grupo predominavam os solos arenosos (58,3%), seguindo-se em ordem de importância os arenosos com subsolo argiloso (29%) e os aluviais (5,2%), os calcários (4%) e, por último, os solos com capa compacta – *fragipã* [57] – (3,5%)." Os terrenos de Marismas, ocupados, em sua maior parte, por pastagens, são aluviais e argilosos, apresentando grande horizontalidade, difícil drenagem e sérios problemas de salinidade. Em consequência, a moderna exploração agrícola em solos desse tipo só podia realizar-se depois de sua recuperação.[58]

O clima da zona das *Marismas do Guadalquivir* assemelhava-se ao da Zona do Baixo Guadalquivir. A precipitação média anual era um pouco mais elevada, sendo de 589 mm: 80% dessa precipitação concentravam-se no período de outubro a março. A temperatura e a umidade relativa do ar situavam-se em limites que também se aproximavam dos verificados no Baixo Guadalquivir. Nas *Marismas do Guadalquivir* predominavam as grandes propriedades, pois cerca

---

57 Os solos com essas características, segundo a taxonomia do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, apresentam camadas alteradas do solo subsuperficial que restringem o fluxo de água e a penetração radicular. Cf. https://portal.nifa.usda.gov/web/crisprojectpages/0184575-fragipan-influence-on-hillslope-hydrology-and-soil-water-quality.html. Access 27. Feb. 2021.

58 ESPAÑA. **Las marismas del Guadalquivir: zona irrigável Almonte-Marismas.** Madrid. Ministerio de Agricultura, IRYDA, 1975, N° 17, p. 3.

de 1% do número de explorações apresentava área superior a 500 hectares e cobriam aproximadamente 75% da superfície da zona. As explorações com *menos de um hectare* (22% do número total) cobriam apenas 0,26% da área das *Marismas*. Já as unidades com menos de 50 hectares (95% do número total) abrangiam 11,6% da superfície total. Com o processo de recuperação de terras em curso àquela época, esperavam-se modificações consideráveis no sistema de posse e uso da terra prevalecente nas *Marismas do Guadalquivir*. [59]

Os principais eventos relacionados à transformação da Zona das Marismas do Guadalquivir, podiam ser assim sintetizados:

i. abril de 1971: aprovação de normas de caráter técnico para a exploração de águas subterrâneas em determinadas zonas da Andaluzia;
ii. maio de 1971: declaração de interesse nacional da Zona de Almonte-Marismas;
iii. junho de 1972: aprovação por Decreto da primeira parte do Plano Geral de Colonização;
iv. maio de 1974: aprovação da segunda parte do Plano Geral de Transformação das zonas irrigáveis de Almonte-Marismas; e
v. maio de 1974: declaração de interesse nacional, para efeito de saneamento, das Marismas incluídas na Zona de Almonte-Marismas, não consideradas como objeto de transformação em termos de exploração agrícola, sob regime de sequeiro ou de irrigação. [60]

A superfície total das *Marismas do Guadalquivir* era de 244.534 hectares, mas apenas 43.959 hectares estavam sendo considerados nos trabalhos de transformação daquelas terras. Desse total, 32.468 hectares correspondiam à *Superfície Agrícola Útil* do Projeto. (Cartograma 4.2.) A utilização dessas terras em projetos de exploração agrícola, tanto pelo regime de irrigação, como pelo regime de sequeiro, estava sendo feita de acordo com as discriminações constantes da Tabela 4.10.

---

[59] ESPAÑA. **Las marismas del Guadalquivir: zona irrigável Almonte-Marismas.** Op. cit., p. 5.

[60] Idem, ibidem, p. 6.

LA RINCONADA
LA ALGABA
CAMAS
CASTILLEJA
DE LA CUESTA
S. JERONIMO
SEVILLA
S. JUAN DE
AZNALFARACHE
GELVES
Aeroporto de
San Pablo
CORIA DEL RIO
PUEBLA
DEL RIO
DOS HERMANAS
ALCALA DE
GUADAIRA
N
Adriano
Chapatales
LOS PALACIOS
Pinzón
El Trobal
Maribañez
UTRERA
RIO GUADALQUIVIR
La Señuela
S. Leandro
Vetaherrado
Trajano
Sacramento
Guadalema de Los Quintero
LEBRIJA
LAS CABEZAS
LEGENDA
CANAL NAVEGÁVEL
CANAL DE IRRIGAÇÃO
LIMITE DE SETOR
AUTOPISTA
ESTRADA FEDERAL
ESTRADA MUNICIPAL
POVOADO EXISTENTE
POVOADO NOVO (Construído)
POVOADO (Em Estudo)
ZONA DE ATUAÇÃO DIRETA
ZONA DE ATUAÇÃO DO I.R.Y.D.A.
AMPLIAÇÃO E ESTUDO
0 5 10km
Escala Gráfica
FONTE: Ministério da Agricultura da Espanha. IRYDA.
CARTOGRAMA 4.4
ZONA IRRIGÁVEL PELO
CANAL DO BAIXO
GUADALQUIVIR (Sevilla).

Tabela 4.10 - Espanha. Distribuição das Áreas de Lavouras Irrigadas e de Sequeiro na Zona das Marismas de Guadalquivir

Áreas Irrigadas e de Sequeiro	Localização	Superfície (ha)	
		Total	Útil
1. Áreas de Irrigação		**35.089**	**23.598**
1.1 Na Fazenda Las Arenas	Villamanrique de la Condessa (Sevilha)	6.682	5.094
1.2 Na Fazenda Las Arenas	Almonte (Huelva)	18.022	10.597
1.3 Na Fazenda Las Arenas	Hinojos (Huelva)	1.775	1.775
1.4 Na Fazenda Las Marismas	Hinojos (Huelva)	2.637	1.876
1. Na Fazenda Las Marismas	Aznalcazar (Sevilha)	5.973	4.256
2. Áreas de Sequeiro Saneadas		**8.870**	**8.870**
2.1 Na Fazenda Las Marismas	Aznalcazar (Sevilha)	8.075	8.075
2.2 Na Fazenda Las Marismas	Hinojos (Huelva)	795	795
3. TOTAL		***43.959***	***32.468***

Fonte dos Dados Básicos: ESPAÑA. **Las marismas del Guadalquivir: zona irrigável Almonte-Marismas.** Madrid. Ministerio de Agricultura, IRYDA, 1975, N° 17, p. 7.

As unidades de exploração existentes nas áreas onde o IRYDA atuava de forma direta eram de quatro tipos: familiares de tipo médio, comunitárias, comunitárias técnico-laborais e agrárias estatais. O tamanho das unidades de exploração, assim como a orientação impressa aos trabalhos desenvolvidos era o que definia as características de cada uma daquelas unidades.

Nas *unidades familiares de tipo médio*, o tamanho dos lotes era de 5 a 10 hectares para as atividades hortifrutícolas; de 20 a 30 hectares para as destinadas ao cultivo de oliveiras; e de 25 a 30 hectares para as de exploração pastoril. As *explorações comunitárias*, com áreas situadas entre 30 a 500 hectares, depois de constituídas, eram trabalhadas por cooperativas, grupos sindicais ou agrupações de outro tipo. Quando esses grupos incorporavam entre seus sócios um técnico de nível superior ou de nível médio, atuando de forma direta na gestão da empresa, eles passavam a ter acesso a glebas de terra com áreas de 501 a 1.000 hectares. Em tais condições passavam a ser denominados de *explorações comunitárias técnico-laborais*. As unidades com área superior a 1.000 hectares correspondiam às *explorações agrárias* estatais e se destinavam à realização de trabalhos de demonstração sobre as possibilidades das zonas objeto de transformação. Tais unidades,

uma vez efetivamente transformadas, podiam ser transferidas ao controle dos grupos das *explorações comunitárias técnico-laborais*.[61]

Os trabalhos então realizados nas *Marismas do Guadalquivir* abrangiam iniciativas como as seguintes: perfuração de poços, experimentação agronômica − conduzida nas Fazendas *Las Arenas* e *Las Marismas*, localizadas no Cartograma 4.3 − e construção de instalações hidráulicas, particularmente de drenos. Os drenos eram escavados a um metro de profundidade, em intervalos de 15 metros uns dos outros. De cada hectare de terra recuperada retiravam-se em média 300 kg de sal.

Além da produção de cereais, realizada com base em dados experimentais das Fazendas *Las Arenas* e *Las Marismas*, a exploração pastoril também recebia tratamento prioritário. A esse respeito, o IRYDA vinha realizando experiências de cruzamentos entre animais de raça local, a exemplo da conhecida como *Retinta,* com as raças Charolês e Santa Gertrudes. O produto desses cruzamentos apresentava as características de rusticidade da raça local (a *Retinta*) e de produtividade do gado importado (o Charolês e o Santa Gertrudes), contribuindo, desse modo, para a melhoria dos rebanhos explorados nas *Areas de las Marismas*.

Os trabalhos executados nas *Marismas do Guadalquivir* estavam afetos à primeira etapa do Projeto em execução. Nesse sentido, a área incorporada ao processo produtivo era de 15.000 ha, dos quais 5.000 ha seriam explorados sob o regime de irrigação e 10.000 ha com lavouras de sequeiro. A rentabilidade do Projeto Almonte-Marismas, considerando o conjunto das duas áreas, era baixa, pois as áreas de sequeiro requeriam investimentos altos em relação à produção que podiam oferecer.[62] Contudo, sem essa associação, as áreas incorporadas à produção representariam uma Superfície Agrícola Útil bem inferior à então disponível.

---

[61] ESPAÑA. **Las marismas del Guadalquivir: zona irrigável Almonte-Marismas.** Op. cit., p. 7.

[62] Idem, p. 15.

4.2.4 Resultados

Os progressos alcançados, até o final de 1974, em matéria de irrigação e de recuperação de terras, pelo governo espanhol, por intermédio das iniciativas do IRYDA, eram expressivos. [63] Nas *zonas de interesse nacional* haviam sido implantados e colocados em operação 1.056.536 hectares de terras irrigadas, melhorando-se ainda 361.321 hectares. De forma complementar, haviam sido concedidos estímulos a 53.656 empresários e construídos 295 *Pueblos*, abrangendo 30.511 habitações. Ao mesmo tempo, foram recuperados 43.000 hectares de terras pantanosas e de Marismas e colocados em regime de produção 254.753 hectares de terrenos de sequeiro.

Os *trabalhos de ordenação de explorações* haviam atingido 111 Comarcas, restringindo-se os de Comarcas Melhoráveis a apenas duas. As atividades desenvolvidas a tal respeito beneficiaram 12.086 hectares. Em relação às *atividades de concentração parcelária* foram beneficiadas 2.961 zonas do País, cobrindo área de 4.124.263 hectares. Naquele momento, encontravam-se em curso trabalhos em mais de 563 novas zonas, o que correspondia ao atendimento de mais 935.662 hectares.

Além das atividades ligadas à melhoria da infraestrutura hidráulica, de capitalização de empresas agrícolas e de melhoria do meio rural e ação social, vale a pena destacar as relacionadas ao agrupamento de empresas para a produção. Nesse sentido, estavam sendo constituídas 2.455 agrupações, envolvendo a participação de 18.298 agricultores. A área das propriedades agrupadas era de 334.470 hectares. A área média das propriedades, antes do processo de agrupamento, era de 20 hectares, elevando-se no seu final para 140 hectares. Diante da predominância de minifúndios na maior parte do território espanhol, esse acréscimo representava resultado bem significativo.

4.2.5 Cooperação Técnica Brasil-Espanha

A cooperação técnica era uma questão que a equipe envolvida no *II Study Tour* procurava conhecer na Espanha, bem como nos demais países estudados. Verificou-se, nesse sentido, que a Espanha dispunha

---

[63] ESPAÑA. "Resumen estadístico de las realizaciones del IRYDA hasta el 31 de diciembre de 1974." *In:* ESPAÑA. **IRYDA: fines y atividades.** Madrid, Ministerio de Agricultura. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, 1973.

de uma considerável experiência nos domínios da agricultura irrigada. Aquela experiência foi considerada relevante no tocante aos objetivos defendidos pelo governo brasileiro, a propósito da modernização da agricultura no Nordeste Semiárido. O fato de os trabalhos realizados pela Espanha a esse respeito estarem circunscritos a domínios ecológicos com características aproximadas às prevalecentes no Nordeste Semiárido constituía outro fator favorável à cooperação técnica entre os dois países.

Por isso, os governos dos dois países haviam firmado, em 1° de abril de 1971, *Convênio Básico de Cooperação Técnica*, visando estreitar e desenvolver suas relações no setor agrícola, em particular nos campos da irrigação e da convivência com as secas. A cooperação técnica fruto desse Acordo foi conduzida pelos órgãos nacionais competentes, sendo o Brasil representado pelo DNOCS e a Espanha pelo IRYDA. Em 23 de outubro de 1974, os dois países assinaram *Acordo Complementar ao Convênio Original*, prorrogando o prazo inicial por mais cinco anos. Embora os trabalhos até essa última data realizados não tivessem alcançado o ritmo esperado, reconhecia-se que o alargamento dos horizontes do aludido Convênio era necessário à consolidação dos seus objetivos.

Os trabalhos desenvolvidos no período de 1971-1974 contribuíram para que o DNOCS se ajustasse à nova Missão que o governo brasileiro lhe atribuíra, no campo da agricultura irrigada. Conforme mencionado, foi em 1971, com a criação do Programa de Integração Nacional-PIN, que o DNOCS passou a dispor dos instrumentos financeiros necessários à execução de Projetos de Irrigação no Nordeste Semiárido. Além disso, fora também a partir daquela data que se intensificaram as atividades de elaboração de Planos Diretores e de Projetos Executivos para as áreas de atuação do DNOCS. Nessas condições, justificava-se a prorrogação do Acordo.

No amplo quadro da cooperação referida, as duas instituições se articularam no sentido de promover a capacitação técnica do pessoal do DNOCS, em matéria de instalação e operação de Perímetros de Irrigação. Associavam-se ainda a esses trabalhos os relacionados ao aproveitamento de *áreas secas*, cuja exploração contribuía para complementar e ampliar as atividades desenvolvidas no interior dos Perímetros de Irrigação.

A cooperação técnica Brasil-Espanha corporificou-se na prática de duas maneiras. Por um lado, os técnicos brasileiros eram treinados pelo IRYDA, em suas bases de exploração na Espanha, durante períodos médios de seis meses, que podiam, em alguns casos, ser ampliados para dez. Segundo os termos do Convênio Básico, o IRYDA devia treinar cinco técnicos do DNOCS por semestre, o que significava a capacitação de cinquenta técnicos durante a vigência do Acordo. Por outro lado, competia ainda ao IRYDA colocar à disposição do DNOCS, em idêntico período e por ano, *cinco técnicos de nível superior,* com o título de Doutor Engenheiro Agrônomo, e *cinco técnicos de nível médio,* com o título de Engenheiro Técnico Agrícola.

Os *técnicos de nível superior* do IRYDA trabalhavam com os responsáveis pelas Administrações Central e Regional do DNOCS, deslocando-se para o campo na medida das necessidades. Esses técnicos colaboravam na elaboração de *Planos e Programas de Irrigação,* prestando ainda supervisão e apoio às tarefas executivas decorrentes. Os *técnicos de nível médio*, por seu turno, exerciam suas atividades junto aos Perímetros de Irrigação, colaborando com os gerentes locais na instalação e desenvolvimento de *áreas irrigadas* e *áreas de sequeiro*.

As despesas com o pessoal brasileiro, tanto as necessárias ao deslocamento Brasil/Espanha/Brasil, como as que se realizavam no interior da Espanha, quando a serviço, além de outras, corriam à conta do governo espanhol. Da mesma forma, o governo brasileiro financiava itens idênticos em relação às despesas realizadas com os técnicos do IRYDA.

A colaboração do IRYDA vinha sendo muito bem aceita pelo DNOCS, em virtude dos resultados alcançados no tocante à absorção de novas tecnologias. Além dos progressos obtidos no terreno da Gestão de Perímetros de Irrigação, estavam sendo de grande utilidade as experiências conduzidas em solos salinos situados em áreas irrigadas. Os trabalhos que, nesse sentido, vinham sendo conduzidos pelo DNOCS, em Convênio com a Sudene, [64] foram ampliados em

[64] Ver, a respeito: GOES, Edvaldo Sobral de. **O problema da salinidade e drenagem em projetos de irrigação do Nordeste e a ação da pesquisa com vistas a seu equacionamento.** Recife-PE: Sudene, 1977. Mimeogr. (Esse trabalho consta dos Anais de Reunião sobre salinidade em áreas irrigadas, Ministério do Interior. Sudene, Fortaleza-CE: 4 e 5 de maio de 1978.)

1975, com o apoio do IRYDA. Com o prosseguimento das pesquisas sobre solos salinos em áreas irrigadas, verificara-se que a maioria dos Perímetros de Irrigação do Nordeste apresentava problemas de salinidade, correspondendo os solos afetados a 25% dos 10.000 hectares que se encontravam em operação, naquela época. [65]

Esses problemas, na realidade, eram observados não apenas nas áreas irrigadas, mas em áreas de sequeiro também, particularmente as situadas às margens de alguns rios e riachos, onde a drenagem natural era insuficiente. A salinização, nesses casos, se dava em virtude das inadequadas condições de drenagem predominantes em tais locais e da dessalinização natural da água. Esse processo de salinização tinha origem "nos sais solúveis acumulados que se encontravam dissolvidos na água do solo, o que já era suficiente para prejudicar os cultivos." (PIZARRO, 1975: 6.) Embora exigissem grandes esforços de pesquisa e determinado nível de investimentos, tais problemas eram solucionáveis, fosse por intermédio da construção de adequados sistemas de drenagem, fosse pela incorporação ao solo de quantidades definidas de gesso. Os resultados das pesquisas que estavam sendo conduzidas, nesse domínio, pelo DNOCS e pelo IRYDA, vinham confirmando essas possibilidades.

Outro aspecto a merecer destaque, em relação ao Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Espanha, dizia respeito ao interesse de receber colaboração semelhante demonstrado por outras instituições brasileiras ligadas à execução de Programas de Agricultura Irrigada ou de Saneamento Ambiental. Era o caso, por exemplo, de instituições vinculadas ao Ministério do Interior, como a Codevasf, o DNOS e a Sudesul, e de Secretarias Estaduais de Agricultura, como as dos estados do Maranhão e de Goiás. Os entendimentos mantidos pela Codevasf com o IRYDA, a propósito da assinatura de Acordo semelhante, voltado para o Vale do São Francisco, encontravam-se bem adiantados, em meados dos anos de 1970. Tudo levava a crer, portanto, que a cooperação técnica Brasil-Espanha, no campo da agricultura irrigada, podia ser ampliada.

---

[65] PIZARRO, Fernando. **Salinidad en los perímetros irrigados del Nordeste de Brasil.** Fortaleza-CE: DNOCS, 1975, p. 5-6. Mimeogr.

4.3 HOLANDA

A Holanda constituía (e ainda constitui) exemplo característico da capacidade empreendedora do ser humano. Demonstrava, nesse sentido, que o desenvolvimento pode depender menos da disponibilidade de recursos naturais do que de tecnologia. Na realidade, os recursos físicos sempre foram escassos para os holandeses, os quais, por isso mesmo, criaram sólidos hábitos de preservação e recuperação desses recursos. Postos em prática há mais de um milhar de anos, aqueles hábitos puderam – por meio do uso disciplinado e aperfeiçoado – transformar-se em tecnologia sem similar no mundo, em matéria de *recuperação de terras salinizadas pelo mar*.

O esforço de construção do País deveu-se, contudo, não apenas à mobilização de recursos internos, mas também à utilização de excedentes econômicos gerados em colônias holandesas de além-mar. Esse fato poderia, sem dúvida, reduzir o significado da importância atribuída à maior ou menor disponibilidade local de recursos naturais, no sentido acima expresso. Mas esse não era o caso, pois havia exemplos também relevantes de outros países da Europa que, embora tenham disposto, durante séculos, da posse e domínio de grandes extensões territoriais no estrangeiro, não conseguiram manter padrões de desenvolvimento equivalentes aos apresentados pela Holanda em meados dos anos de 1970.

4.3.1 Quadro Geral do País

Embora seja – pelo tamanho de seu território – um dos menores países da Europa, a Holanda conseguiu elevar-se à categoria de uma das mais importantes nações do continente europeu. Com uma superfície geográfica de 41.160 km^2, dos quais 33.811 km^2 se encontravam em terra firme e uma população de 13,5 milhões de habitantes, a Holanda apresentava uma densidade demográfica total muito alta (401 hab./km^2). Situado em área plana, o País contava com cerca de 50% de seu território em faixas de terras localizadas abaixo do nível do mar, convindo salientar que nessas áreas viviam 60% da população do País. Grande parte desse espaço útil da Holanda devia-se assim ao trabalho persistente realizado no sentido de conter o avanço do mar.

O roteiro da viagem que os membros do *II Study Tour* fizeram na Holanda envolveu várias províncias e localidades, como consta do Cartograma 4.5.

4.3.1.1 Sistema Político-Administrativo

A Holanda é um Estado regido por democracia parlamentarista, sob monarquia constitucional, tendo como Chefe de Estado um Rei ou uma Rainha, de acordo com a ordem de sucessão. Em meados dos anos de 1970, o Chefe de Estado era Sua Majestade a Rainha Juliana, responsável pelo comando do Poder Executivo Central da Coroa.

O Poder Legislativo era constituído de duas Câmaras. A Primeira Câmara, que correspondia ao Senado Federal no Brasil, era composta de 75 membros, eleitos para o exercício de mandato de seis anos. A cada três anos realizava-se a renovação de 50% dos seus componentes, eleitos por membros dos estados provinciais. A Segunda Câmara era constituída de 150 membros, eleitos diretamente para mandatos de quatro anos. Correspondia, em termos, à Câmara dos Deputados no Brasil.[66]

A atividade política no País era intensa, havendo grande número de correntes de opinião. Em meados dos anos de 1970, a Holanda contava com 16 partidos políticos, mas os mais importantes, de acordo com os resultados da última legislatura, correspondiam aos Trabalhadores e aos Católicos, os quais detinham 28 e 21% dos membros da Primeira Câmara e 29 e 18% dos Deputados da Segunda Câmara. [67] Os assuntos de natureza legislativa eram submetidos, em termos consultivos, a uma outra instância, representada pelo Conselho de Estado. Esse Conselho era presidido pela Rainha, a quem competia ainda indicar os seus componentes, constituídos de um Vice-presidente e até 16 membros. "As decisões da Coroa em disputas administrativas são preparadas por um Comitê desse Conselho."[68]

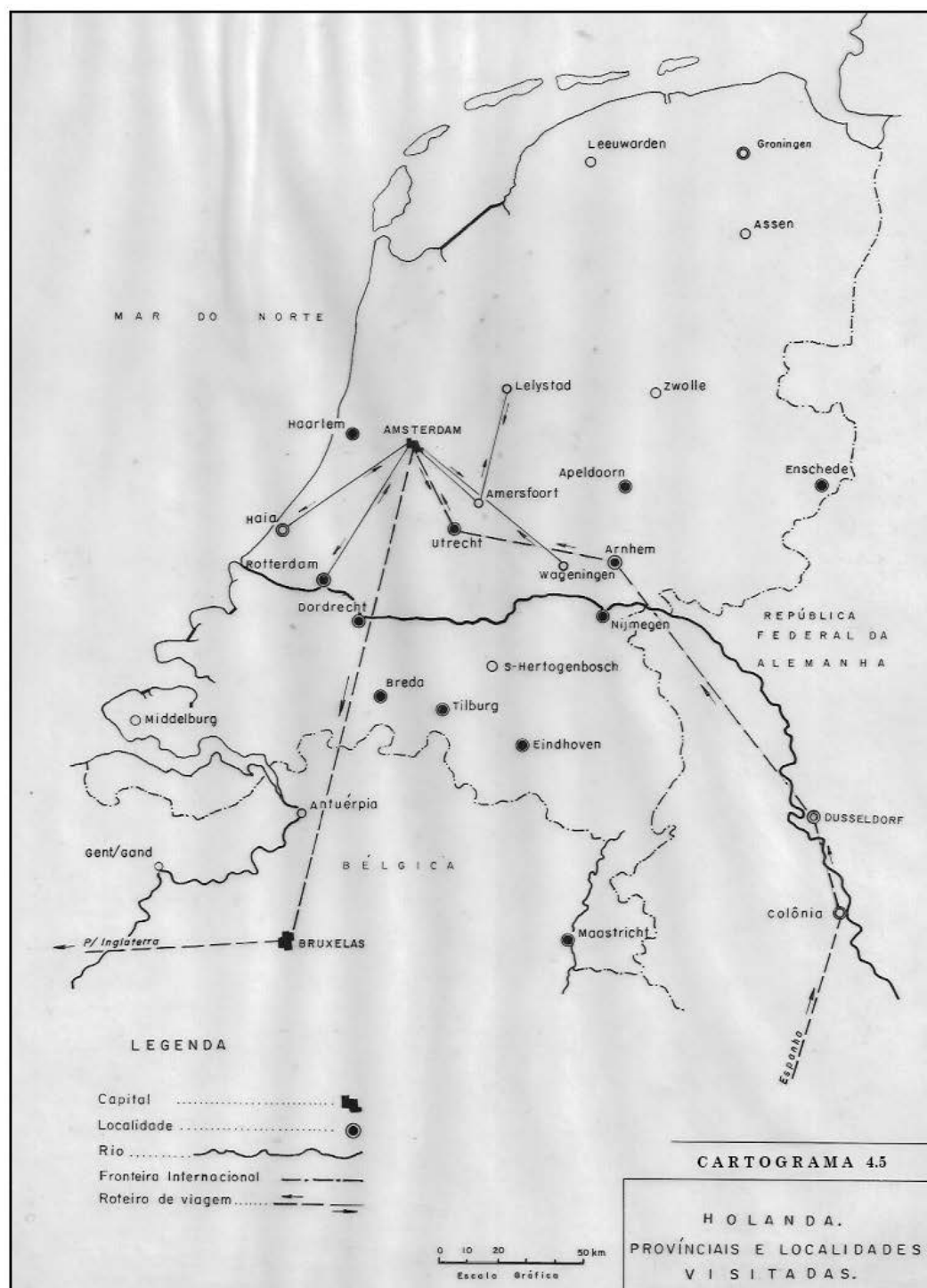
---

[66] THE STATESMAN'S YEARBOOK; statistical and historical annual of the state of the world for the year 1976/1977. London, MacMillan, 1976, p. 1169-1170.

[67] Idem, p. 1170.

[68] Idem, ibidem.

CARTOGRAMA 4.5

HOLANDA. PROVÍNCIAIS E LOCALIDADES VISITADAS.

Na medida em que tomávamos conhecimento sobre como funcionavam os aparelhos de Estado e do governo, verificávamos que as decisões eram ali adotadas de modo centralizado. Essa característica estava se tornando cada vez mais comum à grande maioria dos países do mundo, seguindo tendência que parecia caminhar para uma efetiva estabilização. Tudo indicava que essa tendência podia ser assim compreendida. Por um lado, os países regidos por sistemas político-administrativos centralizados não tinham por que adotar regras diferentes nesse sentido. Por outro, a revolução no sistema de comunicações vinha contribuindo para encurtar as distâncias existentes entre as esferas central e estadual ou provincial de muitas Nações de administração considerada descentralizada, do ponto de vista constitucional, criando, em consequência, condições para a centralização das decisões.

A centralização política vinha, entretanto, sendo compensada pelo emprego alternativo de esquemas de regionalização administrativa. Mas essa compensação estava sendo posta em prática por países administrados segundo sistemas político-administrativos centralizados, que viam nesse caminho formas adequadas à melhor aplicação de investimentos públicos e privados. Os países com administração mais descentralizada, ao contrário, tinham feito pouco nessa direção, pois muitos se preocupavam com o fortalecimento do Poder Central. Os resultados mais imediatos de tais atitudes correspondiam à maior concentração dos frutos do progresso em determinadas áreas e ao alargamento das desigualdades de renda entre zonas ricas e pobres.

A administração na Holanda, apesar de centralizada, em função da própria natureza do seu sistema político, realizava-se na prática segundo princípios de regionalização administrativa. O País estava dividido em 4 Regiões, 11 províncias e 841 municípios. Cada província, que correspondia ao estado no Brasil, contava com um corpo representativo próprio, denominado Assembleia Provincial. Essa Instituição, constituída de membros eleitos de forma direta pelo povo, era responsável por medidas relacionadas ao bem-estar da província e ao aumento de impostos, de acordo com os dispositivos legais estabelecidos, mas não aprovava, por exemplo, o orçamento, leis ou decretos provinciais, pois essa atribuição era de exclusiva competência da Coroa. [69]

---

[69] **THE STATESMAN'S yearbook**; statistical and historical annual of the state of the world for the year 1976/1977. Op. cit., p. 1.170-1.171.

O Poder Executivo nas províncias era exercido por uma Comissão constituída por seis membros da Assembleia Provincial, denominada Assembleia dos Deputados. Tanto a primeira como a segunda dessas duas Assembleias eram presididas por um Comissário da Rainha. Seu poder era maior na Assembleia Provincial do que na dos Deputados, pois na primeira ele era o Magistrado-chefe. [70]

A administração das municipalidades seguia princípios semelhantes. "Cada município formava uma Corporação com seus próprios interesses e direitos, sujeita à lei geral, e governado por um Conselho Municipal, eleito diretamente para cumprir mandato de quatro anos." Os poderes desse conselho eram idênticos, em termos, aos da Assembleia Provincial, significando que a aprovação de orçamentos e leis locais estava sob a responsabilidade da Coroa. O conselho era presidido por um Burgomestre, indicado pelo Soberano (Rei ou Rainha), que se encarregava – juntamente com 2 a 7 vereadores – da administração municipal. Os vereadores, por sua vez, eram membros do Conselho Municipal e por ele eleitos. [71]

4.3.1.2 Sistema de Planejamento

O planejamento na Holanda distinguia-se do que se realizava – ou se pretendia realizar – em países como o Brasil e muitos outros do mundo subdesenvolvido. A diferença central era menos de concepção e muito mais de orientação do sistema socioeconômico do País como um todo.

Nessas condições, os trabalhos de planejamento eram dirigidos no sentido da elaboração de estudos prospectivos sobre as tendências da economia do País, tanto no plano interno como externo. Embora não tivesse contado até então com um *Plano Global de Médio ou de Longo Prazo,* a Holanda dispunha de uma *Política Geral* a orientar os seus destinos. E era com base nessa Política que os responsáveis pelos estudos de perspectivas macroeconômicas podiam estabelecer seus marcos de referência.

Tais estudos foram iniciados depois da II Guerra Mundial, após a criação, em 21 de abril de 1947, do Escritório Central de

---

[70] Idem, p. 1.171.

[71] Idem, ibidem.

Planejamento, cuja tarefa principal consistia em elaborar a cada ano "um Plano Econômico Central constituído de sistema equilibrado de estimativas e orientações para a economia dos Países Baixos. [72] O esboço desse Plano Anual, de acordo com a lei do País, era então examinado pelo Comitê Central de Planejamento, unidade encarregada de assessorar o Gabinete do Reino, nessa matéria, e pelo Conselho de Administração do Escritório Central de Planejamento. Nesses dois comitês tinham "assento representantes dos ministérios, das federações e uniões comerciais, assim como especialistas independentes." A versão daí resultante era encaminhada a seguir ao Conselho de Assuntos Econômicos, do qual faziam parte os Ministros da área econômica, o Presidente do Banco Central e o Diretor do Escritório Central de Planejamento. [73]

Durante a fase de apreciação pelo Conselho de Assuntos Econômicos eram assentadas as bases das principais decisões requeridas pelo Gabinete, aprovando-se, em seguida, o Plano, que era publicado nos primeiros meses do ano, correspondendo a esse instrumento as previsões então estabelecidas. Naquele momento, contudo, o Plano deixava de incorporar as informações do orçamento do País. Essas informações eram apresentadas ao Parlamento em setembro. Deixavam, nesse sentido, de funcionar como *sistema de alerta* governamental, tanto em matéria de problemas internos quanto externos. Por isso, o Escritório Central de Planejamento recebia a incumbência de elaborar, na metade de cada ano base, uma *Síntese do Plano Econômico Central*, que era publicada em setembro, juntamente com o orçamento do País. Essa Síntese, intitulada de *Perspectivas Macroeconômicas*, eram diferentes "do Plano Econômico Central, em conteúdo e enfoque, uma vez que este cuidava em detalhe de aspectos industriais e de problemas regionais." Além dos estudos de perspectivas de curto prazo, o governo holandês elaborava – para o momento aqui estudado –, sempre por intermédio do Escritório Central de Planejamento, duas previsões de médio prazo, uma para 1970 e outra para 1973. Com as mudanças em curso na economia mundial, verificadas em particular no início dos anos de 1970, aqueles estudos passaram a ser ajustados.[74]

---

[72] BELD, C. A. van den. **The Central Planning Bureau at work.** The Hague, Central Planning Bureau, 1970, p. 2. Mimeogr.

[73] BELD, C. A. van den. **The Central Planning Bureau at work.** Op. cit., p. 2-3.

[74] BELD, C. A. van den. **The Central Planning Bureau at work.** Op. cit., p. 4-6.

Desse modo, a Holanda não contava àquela época com um Sistema Formal de Planejamento, assim como não dispunha de um Ministério com essa finalidade. Entretanto, isso não significava que os sistemas de produção e de distribuição da riqueza nacional funcionassem apenas de acordo com as leis de mercado. Ao contrário, o governo considerava que a orientação impressa aos trabalhos de planejamento naqueles dias era suficiente e adequada aos objetivos nacionais. Aludida orientação contemplava, inclusive, de forma expressiva, a *preocupação básica com o planejamento físico-territorial*, bem acentuada nos países desenvolvidos da Europa, em virtude de suas limitações territoriais.

Para cuidar desses assuntos, em especial no que se referia aos aspectos de localização das atividades econômicas, da urbanização e de novos assentamentos humanos, o governo contava com o Ministério da Habitação e do Planejamento Físico, ao qual correspondia, em sentido restrito, o Ministério do Interior, no Brasil.

O planejamento físico na Holanda realizava-se em três níveis, o nacional, o provincial e o municipal, com ampla participação das comunidades locais. Nesse sentido, os cidadãos podiam discutir com as autoridades municipais todos os aspectos que eles consideravam relevantes, em termos de fomento às atividades produtivas, recreação etc. As discussões realizadas ao nível das comunidades eram levadas, primeiro, às autoridades municipais, seguindo daí para as esferas superiores, com pedidos de alteração ou de aprovação. Todo esse trabalho era coordenado pelo Conselho de Assessoramento em Planejamento Físico, integrado por 50 profissionais pertencentes a diferentes organizações ou associações, duas das quais representavam os interesses da área agrícola.

O Ministério da Habitação e do Planejamento Físico era assessorado ainda, em assuntos de ordem técnica, por um *Comitê Nacional de Planejamento Físico,* em relação ao qual havia homólogos em cada uma das províncias. (Vide Esquema 4.1.) É interessante verificar que tanto o *Comitê Nacional de Planejamento Físico* como os *Comitês Provinciais de Planejamento Físico* realizavam trabalhos que, em sentido técnico, corresponderiam no Brasil aos efetuados, em particular, pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana-CNPU e pelos Conselhos das Regiões Metropolitanas.

Enquanto o planejamento econômico era praticado na Holanda com ênfase no curto prazo, o planejamento físico-territorial era

realizado concedendo-se maior prioridade aos problemas cujos reflexos deveriam ocorrer no longo prazo. Em consequência, surgiam algumas dificuldades de relacionamento interinstitucional, exigindo grande esforço de coordenação.

O primeiro trabalho da Agência Nacional de Planejamento Físico datava de 1960. A estrutura de ocupação territorial da Holanda, então definida, compatibilizava a utilização do espaço em função do atendimento às necessidades econômicas e sociais. Essa primeira abordagem do problema foi modificada e ampliada no final da década dos anos de 1960, em virtude das novas dimensões assumidas pelo crescimento urbano. Os reflexos mais imediatos desse problema exigiam novas concepções quanto ao uso da terra, em termos de exploração agrícola, conservação do ambiente e lazer. A matéria, considerada a importância de que se revestia, foi objeto de amplo estudo por parte da Comunidade Econômica Europeia-CEE. [75] A CEE estabeleceu, em 1968, por intermédio do *Memorandum on Agricultural Reform in the European Economic Community*, a necessidade de reduzir, entre 1970 e 1980, em pelo menos 5 milhões de hectares a área cultivada no âmbito dos países membros da CEE. Essa redução tinha dois propósitos:

i. contribuir para a melhor adaptação da oferta de produtos agrícolas à demanda; e
ii. criar espaço para a expansão das cidades, construção de rodovias, campos de pouso etc. [76]

A decisão, não foi aceita de forma integral, concluindo-se, em princípio, pela necessidade de utilizar terras agrícolas com outras finalidades, sem se estabelecer, entretanto, os limites, fosse no âmbito da CEE ou de seus países membros. Ao que tudo indicava, ao levantar as questões referidas, o *Memorandum* estimulava a população não agrícola a formar opinião sobre o assunto, embora o mesmo não tivesse acontecido com a que se dedicava de modo integral à agricultura.

---

[75] Cujos desdobramentos políticos, institucionais e econômicos, levaram-na a se transformar, em 1992, pelo **Tratado de Maastricht, em** União Europeia-UE.

[76] NETHERLANDS Government. **Rural areas;** chapter 1 of the Annual Report for 1971 of the National Physical Planning Agency. The Hague, Ministry of Housing and Physical Planning, 1972, p. 7-8. Mimeogr.

ESQUEMA 4.1
HOLANDA. ESQUEMA DE PLANEJAMENTO FÍSICO
A COROA
GABINETE. COMITÊ DE PLANEJAMENTO FÍSICO
CONSELHO DE ASSESSORAMENTO EM PLANEJAMENTO FÍSICO
MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E DO PLANEJAMENTO FÍSICO
INSPETORIA GERAL DA HABITAÇÃO
AGÊNCIA NACIONAL DE PLANEJAMENTO FÍSICO
COMITÊ NACIONAL DE PLANEJAMENTO FÍSICO
GOVERNO PROVINCIAL
INSPETORIA DE HABITAÇÃO
INSPETORIA DE PLANEJAMENTO FÍSICO
AGÊNCIA PROVINCIAL DE PLANEJAMENTO FÍSICO
COMITÊ PROVINCIAL DE PLANEJAMENTO FÍSICO
LEGENDA
Sobordinação Direta
Assessoramento
Secretoriado
Nível Nacional
Nível Provincial
Nível Municipal
MUNICIPALIDADE
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO DA CIDADE OU CONSULTORIA DE PLANEJAMENTO DA CIDADE
FONTE: HOLANDA. Nacional Phisical Plamning Agency

Essa temática, como todas aquelas que diziam respeito a modificações na estrutura de posse e uso da terra, deve ter prosseguido em discussão, ainda por algum tempo. Na Holanda havia uma orientação clara em relação à temática mencionada. Era possível, pois, que tais problemas tivessem encontrado solução em prazo mais curto. Dadas as suas reduzidas dimensões territoriais e a circunstância de ser um dos membros mais fortes, economicamente, do Mercado Comum Europeu, então estruturado, talvez não lhe tenha sido conveniente antecipar, com tanta pressa, medidas naquele sentido.

4.3.1.3 Clima e Ambiente

O território da Holanda é bem plano e entrecortado por vias aquáticas de pequenas e médias dimensões, caracterizando-se por depressões e planícies com profundidade de até cinco metros abaixo do nível do mar, situadas em áreas que cobrem mais de 50% da superfície do País. O ponto mais elevado de seu relevo, situado no sudeste da província de Limburgo, na fronteira com a Alemanha, não chegava a ultrapassar os 321 metros. Nessas condições, os aquíferos eram encontrados a profundidades que variavam de 50 a 60 centímetros, em algumas partes e a 1,10 metro em outras, o que dava margem ao aparecimento de áreas com sérios problemas de salinização. Em tais pontos, as águas não salinas tinham que ser bombeadas com frequência para uso de animais e plantas.

O clima é do tipo temperado oceânico, com temperaturas no inverno e no verão menos intensas do que as dominantes nos países situados nos territórios interiores da Europa. As precipitações pluviométricas situavam-se no entorno de 700 mm e eram bem distribuídas, ao longo dos meses do ano. As manchas de vegetação natural eram reduzidas, pois a maior parte do solo estava ocupada por atividades agrícolas e pastoris, cidades, estradas etc. A fauna, exceção feita à de origem aquática, resumia-se às espécies existentes em parques e jardins.

Nesse clima e em terras que, além de escassas, exigiam manejo superintenso, a Holanda produzia – em meados dos anos de 1970 – o suficiente para alimentar seus 13,5 milhões de habitantes, gerando ainda excedentes de razoáveis proporções. Destaque-se a esse respeito que a Holanda era o único País da Europa Ocidental cuja disponibilidade interna de produtos agrícolas era maior do que a demanda.

Para manter aqueles volumes de produção agrícola e criar espaço para novas áreas urbanas e de lazer, o governo vinha utilizando medidas bastante rígidas, em matéria de ordenamento territorial, destacando-se, nesse sentido, as relacionadas à conservação do meio ambiente. O modelo de desenvolvimento do País estava, portanto, orientado de forma a conciliar objetivos de crescimento econômico com objetivos de preservação e conservação do meio ambiente.

4.3.1.4 Divisão Regional e População

As 11 províncias da Holanda estavam organizadas em quatro Regiões: o Norte, o Leste, o Oeste e o Sul, conforme Tabela 4.11. Por sua importância econômica e demográfica, assumia destaque a Região Oeste, que cobria 25,6% da superfície do País e abrigava 48% de sua população. Nessa região se localizava a conurbação constituída pelas cidades de Amsterdam, Rotterdam, Haia (*The Hague*) e Utrecht, conhecida pela denominação de *Randstad Holland*. (Cartogramas 4.6 e 4.7.)

Essa concentração resultava do intenso processo migratório que vinha ocorrendo, há muito tempo, em direção à zona ocidental do País. Para tanto, contribuíam dois fatores: a forte liberação de mão de obra pelo setor agrícola – a partir da intensificação do processo de mecanização da lavoura; e a capacidade de atração e absorção produtiva apresentada pelas cidades, em especial as localizadas na *Randstad Holland*. Mas as pequenas e médias cidades também vinham crescendo. Bastava verificar que, em 1972, cerca de 81% da população do País vivia em cidades com mais de 10.000 habitantes, e que certas indústrias começavam a surgir, ainda que meio dispersas, em áreas situadas fora da zona ocidental. [77] Os estímulos governamentais concedidos a esse respeito contribuíam para fortalecer essa reorientação das atividades econômicas.

A *Região Norte* era a menos desenvolvida e de densidade demográfica mais baixa (117 hab./km^2), como se vê na Tabela 4.11. Saliente-se, entretanto, que nessa região localizavam-se importantes explorações de gado leiteiro, em especial na província da Frísia, assim como inúmeras indústrias em Groningen.

[77] HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Haia, Ministério das Relações Exteriores, 1974, p. 20.

Tabela 4.11 - Holanda. Área, População e Densidade Demográfica, Segundo as Regiões, em 1974

Região e Província	Área (km²)	População (hab.)	Densidade Demográfica (hab./ km²)
NORTE	**8.313**	**1.470.668**	**171**
1. Groningen	2.326	536.106	230
2. Frísia	2.339	553.679	160
3. Drente	2.648	400.883	151
LESTE	**9.773**	**2.613.374**	**267**
4. Overjissel	3.801	977.147	257
5. Gelderland	5.01	1.620.884	323
Pôlderes do Lago IJssel	961	15.343	16
OESTE	**8.644**	**6.493.779**	**751**
6. Holanda do Norte	2.657	2.284.829	860
7. Holanda do Sul	2.868	3.024.680	1.054
8. Utrecht	1.329	857.666	645
9. Zeeland	1.790	326.604	183
SUL	**7.081**	**2.984.603**	**421**
10. Brabante do Norte	4.913	1.940.817	395
11. Limburgo	2.168	1.043.786	481
TOTAL	***33.811***	***13.564.861***	***401***

Fontes dos Dados Básicos: (i) HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Haia, Ministério das Relações Exteriores, 1974, p. 20; e (ii) THE STATESMAN'S YEARBOOK. Op. cit., p. 1171.

NOTAS:

(i) Os Pôlderes do IJssel ainda não haviam sido incorporados, em 1976, a qualquer província em particular; [78]

(ii) Na população total estava incluído o número de pessoas que não tinham residência fixa, no interior da Holanda. Tais pessoas eram consideradas pelo Registro Central de População como vivendo em caravanas ou em barcos-casa. Em 1974 elas totalizavam 2.437 indivíduos.

[78] Como se verá em detalhe adiante, denominam-se *Pôlder* as terras rodeadas por diques, que disponham de instalações para drenagem do excesso de água do solo.

CARTOGRAMA 4.6

HOLANDA. DIVISÃO TERRITORIAL E ROTEIRO GERAL DE VIAGEM.

As *Regiões Sul* e *Leste*, que concentravam, respectivamente, 22,1 e 19,3% da população do País, eram ocupadas por explorações agrícolas e pecuárias, mas desempenhavam também importante papel industrial, em particular nas províncias de Limburgo e Brabante do Norte, na Região Sul, onde predominavam as indústrias alimentares e têxteis. As taxas de crescimento demográfico verificadas no período de 1969-1973 demonstravam que estava havendo mudanças significativas nos padrões de urbanização do país. Ao contrário do que ocorria antes, não era a Região Oeste a que mais crescia na Holanda, mas sim as Regiões Leste e Sul, que apresentaram naquele período crescimento de 8,3 e 7,3%. Em idêntico período, a Região Oeste cresceu apenas 4,1%. [79]

Naquelas condições, era fácil entender por que a área agrícola do País, apesar de todo o esforço para *recuperar novas terras,* vinha diminuindo nos últimos anos. De um total de 2.142.595 hectares de terras agrícolas, em 1970, passara-se para 2.091.585 hectares em 1974, significando uma redução de 2,4% (61.010 hectares) no período. [80] Como a produtividade agrícola continuava crescendo, havia, em consequência, liberação de mão de obra para os setores secundário e terciário. Note-se, contudo, que esses setores não apresentavam qualquer dificuldade para absorver tais excedentes, uma vez que ainda eram capazes de incorporar os contingentes migratórios que chegavam à Holanda, provenientes dos países do Mediterrâneo. A urbanização crescente constituía, portanto, o maior problema interno enfrentado pelo governo, compreendendo-se, assim, porque era grande a prioridade conferida à ocupação racional do território e à conservação do meio ambiente.

No quadro da regionalização administrativa do País, era de salientar ainda o trabalho realizado por instituições privadas de âmbito local ou sub-regional, conhecidas como *Associações das Águas*. Essas instituições encarregavam-se da administração das águas existentes dentro de uma determinada área. O corpo administrativo responsável por uma Associação era escolhido pelos proprietários, na maioria dos casos, mas era indicado pelo governo para as Associações mais importantes, como ocorria com as situadas ao longo dos grandes rios e do Lago IJssel. O objetivo dessas associações, como instituições privadas

---

[79] HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Op. cit., p. 20.

[80] THE STATESMAN'S YEARBOOK. Op. cit., p. 1176.

de direito público, era a defesa do solo contra as águas. [81] Dentre as suas principais atividades estavam incluídos os trabalhos de retenção das águas, a manutenção das vias rodoviárias e aquáticas e no caso das regiões recreativas a proteção da natureza. O financiamento dessas atividades provinha de duas fontes: a do chamado Imposto das Associações das Águas e a de subsídios dos governos provinciais e central. [82]

4.3.1.5 Renda e Principais Produtos

A Holanda apresentava a segunda maior renda *per capita* dos países da Europa (mais de US$ 4,400.00), vindo depois da Alemanha Ocidental. Na geração do Produto Nacional Bruto destacava-se o setor terciário como o mais importante (56,3%), sendo a indústria responsável por 38,3% e a agricultura por apenas 5,4%. A população economicamente ativa era absorvida, em sua maioria, pelos setores industrial (39%) e de serviços (41%), contribuindo o setor agrícola com apenas 7%, como mostram as informações especificadas no Anexo 3.

Os produtos agrícolas mais importantes eram os bulbos de flores, o queijo, o leite e a manteiga, destacando-se o aço, as manufaturas de metal, os metais não-ferrosos, os produtos eletrônicos e os químicos como os principais produtos industriais. Embora forte, do ponto de vista econômico, como a maioria dos países europeus, a Holanda não pôde escapar à crise do petróleo vivida na primeira metade dos anos de 1970. Por isso, apresentou déficit em sua balança comercial no decorrer do período de 1970-1975, como se mostra no Anexo 3.

4.3.2 Programas de Recuperação de Terras

O aumento da oferta de terras agrícolas, como já mencionado, já não constituía a motivação central do *processo de recuperação de terras na Holanda*. A orientação vigente em meados dos anos de 1970, embora não descartasse a utilização agrícola de parte das terras saneadas, tinha como objetivo político prioritário a criação de novas áreas para habitação e lazer.

[81] HOLANDA. **A Holanda em resumo.** Haia, Ministério das Relações Exteriores, 1974, p. 12.

[82] HOLANDA. **Pequena geografia da Holanda.** Op. cit., p. 10.

SCHIERMONNIKOOG
AMELAND
TERSCHELLING
VLIELAND
TEXEL
MAR DE WADDEN
GRONINGEN
Groningen
Leeuwarden
FRISIA
REGIÃO NORTE
Assen
DRENTE
HOLANDA DO NORTE
MAR DO NORTE
PÔLDERES DO LAGO IJSSEL
Zwolle
OVERUSSEL
Haarlem
AMSTERDAM
REGIÃO ESTE
REGIÃO OESTE
Utrecht
GELDERLAND
HAIA
HOLANDA DO SUL
UTRECHT
Arnhem
REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA
R. Reno
s'Hertogenbosch
ZEELAND
REGIÃO SUL
ESSEN
Middelburg
DUISBURG
BRABANTE DO NORTE
LIMBURGO
DUSSELDORF
ANTUÉRPIA
GENT/ GAND
R. Schelde
BÉLGIA
COLÔNIA
Maastricht
BRUXELAS
0 20 30 40 50 60km.
Escala Gráfica
LEGENDA
Capital do País
Capital de Estados e de Províncias
Fronteira Internacional
Fronteira Estadual e de Províncias
Fronteira Regional
CARTOGRAMA 4.7
HOLANDA
DIVISÃO REGIONAL
FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Pequena Geografia da Holanda. Op. cit.

Essa orientação tornara-se mais evidente quando se verificou que nas áreas destinadas à ocupação agrícola mantinha-se presente a preocupação com problemas recreativos e de urbanização. Nesse sentido, havia três tipos de áreas rurais no País, caracterizando-se cada um deles pela natureza das atividades agrícolas que ali se desenvolviam:

i. áreas de exploração agrícola em grande escala;
ii. áreas mistas agrorrecreativas; e
iii. áreas situadas na esfera urbana. [83]

As primeiras dessas três áreas estavam localizadas na Região Norte e em zonas do Sudoeste, enquanto as do segundo tipo – que deviam ser exploradas com objetivos de modernização agrícola e de conservação e melhoria do ambiente – estavam situadas nas Regiões Leste e Sul. Em relação às primeiras, embora a função agrícola fosse predominante, também havia preocupação em proporcionar habitações e ambiente satisfatórios à população agrícola que ali vivia. As áreas do terceiro tipo estavam associadas às atividades da chamada indústria agrícola (criação e engorda de aves e de suínos). Essas áreas localizavam-se na porção central da *Randstad Holland*, na malha das cidades da província de Brabante do Norte e nas áreas rurais localizadas no interior de zonas urbanas.

Embora houvesse opiniões divergentes quanto à funcionalidade dessa estratégia, o governo holandês considerava importante harmonizar interesses econômicos com necessidades recreativas. Devia-se por isso não apenas preservar, como aumentar as áreas de reservas naturais.

4.3.2.1 Dimensões

Os trabalhos de recuperação de terras (*land reclamation)* na Holanda estavam sendo realizados de forma a atender objetivos econômicos e sociais. Mas a orientação a esse respeito, como já destacado, em meados dos anos de 1970, era recente. Nesse sentido, baseava-se na necessidade de dar solução aos problemas surgidos em decorrência do intenso processo de urbanização que se verificava no País.

---

[83] NETHERLANDS Government. **Rural areas.** Op. cit., p. 3-5.

Suas origens remontam ao ano 1200 AD (*Anno Domini*), quando os habitantes das Ilhas do Sudoeste e Norte da Holanda começaram a racionalizar processos naturais de aterro de certas faixas de beira-mar. Naquela época, duas vezes ao dia, durante a preamar, o mar avançava e penetrava pelas partes planas da Costa, deixando nas horas de maré baixa depósitos de areia e lodo. Com a repetição do processo, por longo tempo, e desde que não ocorressem inundações com tempestades, o nível do solo se elevava com a formação de camadas desse material. O trabalho humano, nessa fase, consistia, portanto, em impedir que o mar cobrisse as camadas de solos transportados, depois que elas alcançavam cerca de quatro a seis metros de altura. Essa proteção era feita por meio da construção de *diques*. [84]

Com o passar do tempo, e na medida em que essas ações de contenção do avanço do mar passavam a resultar positivas, a população ia adquirindo consciência das possibilidades e das necessidades de proteger toda a terra. Os *pequenos diques*, construídos no início passaram a ter maiores dimensões. O passo seguinte era representado pela drenagem de lagos e pequenos rios, mediante a utilização de *moinhos de vento*, conquista que permitiu a realização, no século XVI, dos primeiros e efetivos trabalhos de *recuperação de terras*. Com a melhoria das técnicas de engenharia hidráulica ia sendo possível executar projetos mais amplos, como o de fechamento do *Zuiderzee* – que corresponde ao atual Lago IJssel – e os estuários situados na parte Sudoeste da Holanda. [85]

Os grandes *Projetos de Recuperação de Terras* executados (ou em execução, em meados dos anos de 1970), não teriam se tornado viáveis sem a incorporação das experiências acumuladas pelo povo holandês durante vários séculos. Era importante compreender que nas fases mais antigas, os trabalhos desenvolvidos tinham como objetivos mais específicos a proteção das populações, iniciando-se a recuperação com finalidades de aproveitamento agrícola por volta da segunda metade do século XVI, graças à iniciativa dos comerciantes de Amsterdam.

---

[84] HOLANDA. **Pequena geografia da Holanda.** Op. cit., p. 8.

[85] GLOPPER, R. J. & SMITS, H. **Reclamation of land from the sea and lakes in the Netherlands.** Lelystad, IJsselmeerpolders Development Authority, reprinted from Outlook on Agriculture, 5(2): 148-155, 1974, p. 148.

Os trabalhos de *recuperação de terras* foram ampliados no decorrer do século XX, dando-se início à execução de *grandes projetos, como os relacionados à drenagem e criação de Pôlderes no Zuiderzee*. A esse respeito já haviam sido feitas várias tentativas nos séculos XVII, XVIII e XIX, mas todas sem resultado. Destaque-se, entretanto, que o primeiro plano para a drenagem do Zuiderzee foi elaborado em 1667, por Hendrik Stevin. [86] O *Plano de Drenagem do Zuiderzee* teve a sua construção concluída, em 1890, a cargo de C. Lely. Na época, ele estava Ministro do Tráfego e das Águas. A execução desse Plano só foi iniciada em 1920, consistindo em:

i. separar o mar interior – o *Zuiderzee* – do Mar de Wadden e do Mar Morto, por meio de um *dique* de 30 km, e transformar esse *mar* em um lago de água fresca (o *Lago IJssel*), que teria a função de armazenar água para o consumo; e
ii. construir cinco *Pôlderes* no Lago IJssel, localizados nas partes mais adequadas à agricultura, em especial onde as condições de topografia – plana e horizontal – permitissem a realização de trabalhos de mecanização. [87]

Os cinco *Pôlderes* projetados foram os de *Wieringermeer, Noordoost, Flevoland Oriental, Flevoland Meridional* e *Markerwaard,* indicados no Cartograma 4.8, adiante. O primeiro foi concluído em 1930, cobrindo 20.000 hectares de novas terras. Em 1942, com a conclusão do *Pôlder Noordoost*, foram agregados mais 48.000 hectares, aos quais se adicionariam mais 57.000 hectares, em 1957, com o término das obras do Flevoland Oriental. O Flevoland Meridional teve suas obras concluídas em 1968, resultando na incorporação de mais 43.000 hectares. O quinto Pôlder – o de Markerwaard –, com mais 56.000 hectares, não tinha data de início prevista, em 1976. Naquela data, os planos e projetos relacionados à sua construção estavam sujeitos a modificações.

Pode-se observar pelo Cartograma 4.8 que – em torno do Flevoland Oriental e do Flevoland Meridional, partindo-se do Rio IJssel e contornando os dois Pôlderes na direção sudoeste – havia um lago de água doce. Esse lago tinha a função de manter estável o nível

[86] HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Op. cit., p. 12.

[87] GLOPPER, R. J. & SMITS, H. **Reclamation of land from the sea and lakes in the Netherlands.** Op. cit., p. 149.

das águas no subsolo das terras adjacentes aos Pôlderes, para evitar o seu abaixamento.

Esses Pôlderes, conforme indicações constantes do Plano inicial, tinham como objetivo a recuperação de mais terras para a agricultura. As terras dos dois primeiros – o *Wieringermeer* e o *Noordoost* – estavam sendo utilizadas por explorações agrícolas, em 1976. No *Flevoland Oriental*, entretanto, cerca de 16% eram utilizadas em atividades de recreação e florestamento. O *Flevoland Meridional*, refletindo a nova política de uso do solo, então adotada pela Holanda, era ocupado de forma bem mais diversificada, dedicando apenas 50% de sua área à agricultura. A outra metade seria utilizada para a construção de novas cidades (25%) – no sentido de diminuir a pressão populacional sobre Amsterdam e áreas de influência – e para reservas naturais, florestamento e recreação, nos restantes 25% da área. [88]

No *Flevoland Meridional* estava situada a cidade de Lely – Lelystad –, projetada para ser o principal centro administrativo da área do Lago IJssel. Com 20.000 habitantes, em 1976, Lelystad deveria contar com 100.000 habitantes no ano 2000. Nos demais Pôlderes havia várias aldeias, onde funcionavam as sedes administrativas dos Projetos de Exploração Agrícola. Naquelas aldeias residiam os habitantes de um dos Pôlderes.

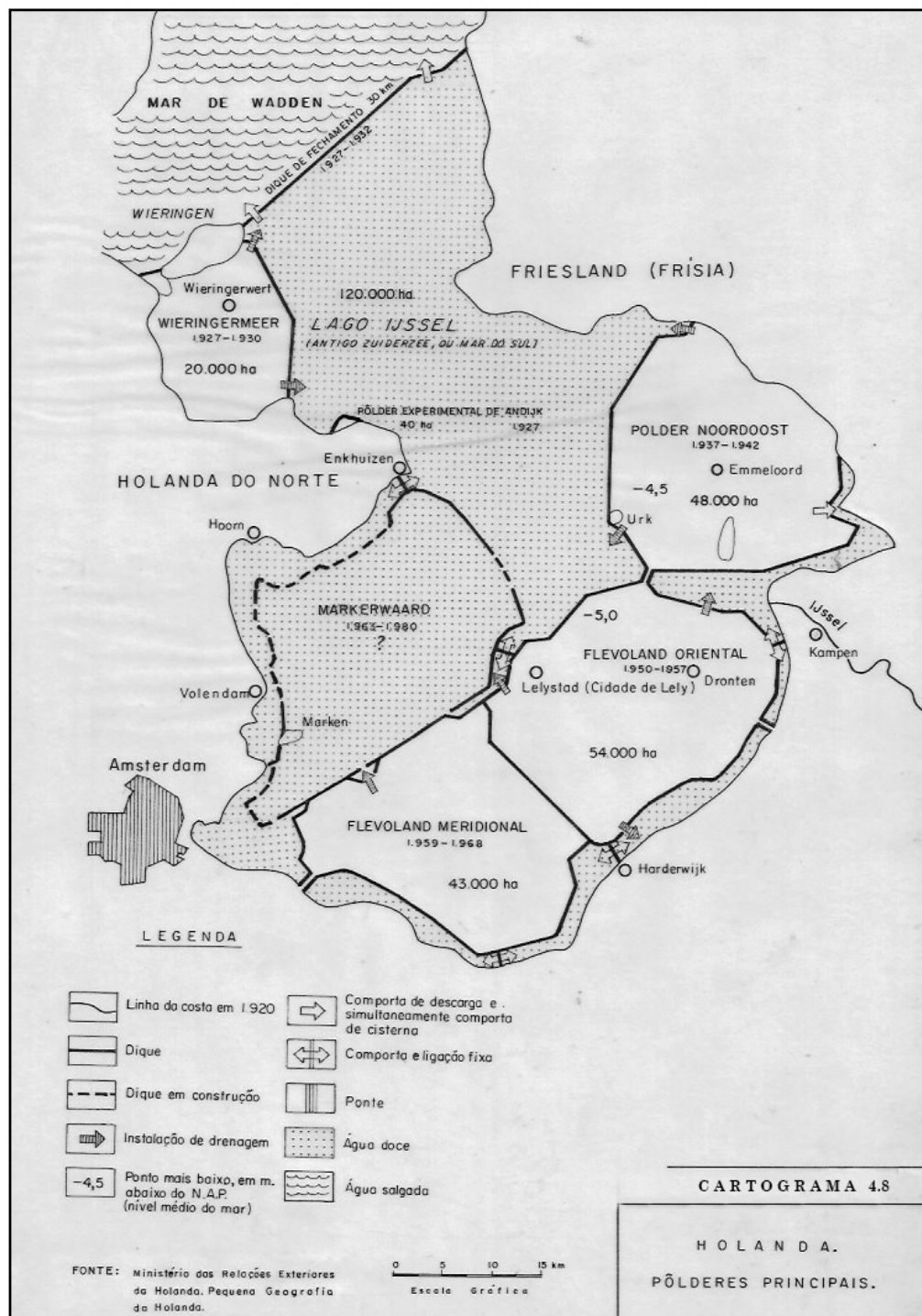
Outra importante frente de trabalho – em matéria de controle das águas do mar – correspondia à porção sudoeste da Holanda. Essa área, localizada nas partes mais baixas do território holandês – e, portanto, sujeita a inundações – era polarizada por Rotterdam, sede do principal porto nacional e grande centro industrial. Para evitar as inundações da área, o governo concebeu a execução de um conjunto de barragens protetoras, algumas ao longo da costa, em lugar de simplesmente reforçar os 700 km de *diques* construídos antes. A nova concepção, consubstanciada no chamado *Plano Delta*, embora tenha requerido um investimento mais elevado oferecia mais proteção. [89]

---

[88] GLOPPER & SMITS, op. cit. p. 149.

[89] HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Op. cit., p. 14.

CARTOGRAMA 4.8

HOLANDA.
PÔLDERES PRINCIPAIS.

Essa mudança, assim como a aceleração das obras, fora motivada pelos efeitos de um grande desastre natural – a *enchente de 1° de fevereiro de 1953* –, a mais danosa registrada na história do País, até 1976, responsável pela morte de 1.800 pessoas e pela inundação de 160.000 hectares de terras, agrícolas e não agrícolas. Do conjunto de represas previstas no Plano Delta, havia barragens secundárias – situadas em terra firme – e principais, sendo essas últimas responsáveis pela contenção direta das águas do mar. À exceção da *Barragem de Oosterschelde*, que era a maior de todas, as demais já haviam sido concluídas em 1976. [90]

No esforço de conter o avanço das águas do mar, melhorar as condições de abastecimento de água – para a agricultura e o consumo humano – e de navegação dos rios, fora posto em prática pelo governo o *Projeto de Canalização das Águas do Baixo Reno*, como mostra o Cartograma 4.9 (Localização dos Principais Programas de Recuperação de Terras). Esse Projeto era constituído por um conjunto de cinco barragens, localizando-se três – do tipo comporta – no Rio Reno, uma quarta no Rio Maas (ou Mosa) e a quinta no Rio Waal. As duas últimas, construídas contra a corrente, tinham por finalidade aumentar o volume das águas dos Rios Reno e Lek, no trecho situado a oeste da terceira barragem-comporta, melhorando, em consequência, as condições de navegabilidade desse trecho na direção de Rotterdam. Ao mesmo tempo, tais barragens contribuíam para diminuir a salinização das águas do Delta, à medida que obrigavam as águas dos Rios Mosa e Waal a passarem por Rotterdam, no seu curso para o mar. [91]

Façamos um retorno ao Brasil. A experiência brasileira em matéria de *recuperação de terras* não era, naturalmente, tão ampla e consolidada como a da Holanda, e não se referia, necessariamente, à contenção de águas do mar. Mas os trabalhos desenvolvidos pelo Ministério do Interior, por intermédio do Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS, nesse campo, eram particularmente importantes e de expressiva significação técnica e socioeconômica. A este respeito, vale mencionar os seguintes:

i. barragem-eclusa sobre o Canal São Gonçalo, em Pelotas, no Rio Grande do Sul, que tinha (e continua tendo) por objetivo

---

[90] Idem, ibidem.

[91] HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Op. cit., p. 16.

impedir a entrada de água salgada no Canal da Lagoa Mirim. Com essa barragem, obtinha-se a melhoria da qualidade da água da Lagoa Mirim, para fins de abastecimento urbano e de irrigação, recuperando-se, em consequência, grandes faixas de terras agrícolas;

ii. drenagem das bacias dos Rios São João, Macaé, Paraíba do Sul e Sarapuí-Meriti, localizadas na região do Norte Fluminense, no estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de recuperar terras agrícolas e realizar o saneamento de áreas rurais e urbanas; e

iii. obras de proteção contra enchentes, destacando-se, neste sentido, as obras de defesa de Porto Alegre-RS (contra as inundações do Rio Guaíba), do Recife (contra as inundações dos Rios Capibaribe e Beberibe) e de várias outras capitais do País.

Reforcemos o *conceito de Pôlder*, retornando ao trato dessa questão na Holanda. Dá-se às terras rodeadas por *diques* e que disponham de instalações para drenagem de excesso de água do solo o nome de *Pôlder*. De modo mais específico, toda e qualquer área com *água em excesso*, proveniente de rios ou do mar, *mas sob controle*, corresponde a um *Pôlder*.

Isso não significava que todos os Pôlderes se localizassem em terras situadas abaixo do nível do mar. Havia Pôlderes, inclusive, que se encontravam acima do nível do mar e que não contavam com instalações de drenagem, como acontecia com os situados em terrenos de aluvião da Frísia e de Groningen. Ali, a eliminação do excesso de água era feita com a simples abertura das comportas dos canais de descarga durante a baixa-mar. Os Pôlderes mais baixos correspondiam aos construídos em áreas de lagunas, que se encontravam a cerca de seis a sete metros abaixo do nível do mar. Nas áreas do Lago IJssel, os Pôlderes se achavam em profundidades que variavam de três a cinco metros abaixo do nível do mar.[92]

O tamanho dos Pôlderes variava de uma área para outra, dependendo da natureza do solo e do processo de escoamento das águas. Os Pôlderes, com água drenada por *moinhos de vento*, por exemplo, eram de dimensões sempre mais reduzidas, em virtude da pequena

---

[92] HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Op. cit., p. 10.

capacidade de drenagem desses equipamentos. Os Pôlderes podem ser de dois tipos, de acordo com a técnica de drenagem utilizada:

i. tipo I: Pôlderes protegidos por um único *dique;* e
ii. tipo II: Pôlderes protegidos ou rodeados por dois *diques,* com um canal de navegação circular intermediário, como mostra o Cartograma 4.10. [93]

No Tipo I incluíam-se os Pôlderes turfosos, fluviais e marítimos, pertencendo aos do Tipo II os lagos drenados. Como é possível ver no Cartograma 4.8, anterior, verificava-se que cada Pôlder apresentava um determinado nível de água em relação ao solo, o qual variava com a lavoura ali explorada ou com outra destinação que se desse ao Pôlder. Quando o nível da água atingia um ponto superior ao indicado como limite máximo, entravam em funcionamento as instalações hidráulicas, que drenavam a água, de início, para os sistemas de lagos ou de canais mais elevados. O excesso remanescente era, em seguida, descarregado nas águas exteriores, de forma natural ou por meio de bombas.

A instalação de um Pôlder, considerando a construção das obras físicas, a recuperação dos solos e a instalação das estações de bombeamento, levava cerca de cinco anos, pelo menos. Quando se tratava de um Pôlder localizado em áreas inundadas, como era o caso dos existentes no Lago IJssel, o processo, de forma simplificada, tinha início com a construção de um *dique* circundando a área escolhida. Em seguida, esgotava-se toda a água dessa área, para ser descarregada no mar, na parte situada a montante do *dique.* A superfície resultante, muito molhada, macia e cheia de lama, era então submetida a trabalhos de recuperação, correspondendo o primeiro passo ao plantio de espécies vegetais dotadas de rápido crescimento vegetativo, adaptadas a condições pantanosas, que apresentassem grande capacidade de absorção e transpiração de água.

[93] Idem, ibidem.

CARTOGRAMA 4.9

HOLANDA. LOCALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE RECUPERAÇÃO DE TERRAS

Água livre
I
I
- 3,25
- 2,10
- 4,50
B
II
A
-4,25
I
PERFIL A-B
POLDER
Dique
Bacia de descarga
Instalação de drenagem
Canal de polder
+1
0
-1
-2
-3
-4
-5m
A
B
LEGENDA
Dique
Canal de polder
Instalação de drenagem
Bacia de descarga
Água livre (rio e mar)
Direção de descarga da água
-4,5
Profundidade em m. abaixo do nivel do mar
CARTOGRAMA 4.10
HOLANDA.
PRINCIPAIS TIPOS DE PÔLDERES
FONTE: HOLANDA. PEQUENA GEOGRAFIA DA HOLANDA. Op. Cit.

Uma das espécies mais utilizadas nos trabalhos de recuperação de terras era o **Junco** (*Phragmites australis* Cav.), semeado por via aérea. Por suas características, o Junco retirava, de forma irreversível, grandes volumes de água do solo, melhorando sua capacidade de sustentação, e eliminava, ao mesmo tempo, grande número de ervas daninhas, cujo controle posterior nas terras aráveis recuperadas era bastante difícil. O Junco, por outro lado, apresentava a vantagem adicional de ser eliminado com facilidade, depois que cumpria a função de retirar a água do solo. À medida em que o solo apresentava consistência suficiente para suportar o peso dos equipamentos, tinha início o trabalho de escavação de valas, separando diferentes parcelas de terra (200 a 250 metros de largura por 800 a 1.200 metros de comprimento). Essas valas tinham profundidade que variava de um metro a 1,5 m e largura de 4,5 metros na parte superior. No interior das parcelas eram escavadas as valas de campo, que serviam para a descarga das águas de chuva. Essas valas, que tinham 60 centímetros de profundidade, distavam de 8 a 24 metros umas das outras.[94]

Depois desses trabalhos, tinha início o processo de exploração do solo, que era conduzido, por um determinado período, sob a exclusiva responsabilidade do governo. Plantavam-se então espécies de plantas oleaginosas, como a **Colza** (*Brassica campestris, oleifera*), que tinha a característica de crescer e produzir em solos úmidos e mal estruturados, secos e com certo grau de salinidade. Mesmo nessas condições, a colza chegava a produzir nas áreas em recuperação cerca de 3.000 kg/ha de sementes, cujo teor de óleo variava de 45 a 50%.

A rotação cultural era feita com trigo de inverno, cevada da primavera, e mais uma vez sementes de plantas oleaginosas e aveia. Uma das características fundamentais das plantas selecionadas para cultivo nos solos em recuperação era expressa pelo tamanho de suas raízes, cujo comprimento não devia ser superior à profundidade do solo. Plantas com sistema radicular mais profundo não se adaptavam às condições desses solos. Com dois a quatro anos de rotação cultural começavam a ser instalados os sistemas de drenagem, completando-se com cinco anos o processo de recuperação dos solos.

---

[94] GLOPPER & SMITS. Op. cit., p. 150.

As áreas recuperadas, depois de submetidas a processos de experimentação agronômica e de construídas as diferentes obras de infraestrutura social, eram loteadas e entregues a agricultores selecionados, a partir de critérios como os seguintes:

i. cidadania holandesa;
ii. estado civil: casado; e
iii. idade: entre 20 e 25 anos.

Os agricultores selecionados, além disso, deviam dispor de boa educação agrícola, certo montante de recursos financeiros e concordarem em se deslocar de suas cidades ou zonas de residência para as terras recuperadas.

O tamanho dos lotes a que tinham acesso variava de acordo com a área onde eles iriam ser instalados. No *Pôlder de Wieringermeer*, a média era de 20 hectares, elevando-se para 24 hectares no *Pôlder de Noordoost* e para 45 hectares no de *Flevoland Oriental*. No *Pôlder de Flevoland Meridional*, a média era de 60 a 80 hectares, representativa, portanto, da área de solos recuperados, onde as dimensões dos lotes eram as mais altas. Esse aumento fora se elevando à medida em que se constatava, pela experiência, que os lotes menores eram antieconômicos. As terras loteadas eram entregues aos agricultores sob a forma de arrendamento, havendo dois procedimentos a esse respeito, assim estabelecidos:

i. arrendamento por um período inicial de 12 anos, renovável por prazos sucessivos de seis anos, desde que o arrendatário fosse considerado bom agricultor pela Administração do Pôlder; e
ii. arrendamento de longo prazo, com a duração de 39 anos, correndo os investimentos da casa da fazenda e do celeiro à conta do arrendatário.[95]

A taxa de arrendamento era diferente, nos dois casos. No primeiro, o agricultor pagava anualmente de 13 a 16% do produto obtido por hectare, podendo essa taxa ser alterada de três em três anos, como resultado das circunstâncias financeiras do País (inflação, por exemplo), porém de acordo com a Lei de Arrendamento da Agricultura

[95] GLOPPER & SMITS. Op. cit., p. 150-151.

(*Agricultural Holdings Act*). No segundo caso, a taxa era de oito a nove por cento ao ano, podendo ser modificada também, mas não estava sujeita às regras da Lei de Arrendamento.

É interessante notar, ainda em relação ao primeiro caso, que se o arrendatário se retirasse do lote por motivo justificado – morte ou outro – o direito à terra era transferido para seu filho ou para um outro parente. No arrendamento de longo prazo não havia regra a esse respeito, podendo os agricultores, ao contrário, venderem seus direitos de posse, assim como as benfeitorias (casas e instalações).

Os investimentos nas terras recuperadas eram altos, em particular nas explorações pecuárias, que eram arrendadas, via de regra, pelo segundo processo antes mencionado. Os investimentos de capital em uma propriedade com área de 60 hectares, no Flevoland Meridional, pelo processo de arrendamento simples (12 anos), correspondiam a 240.000 florins, elevando-se para 615.000 florins no caso do arrendamento de longo prazo. [96] Mas esses investimentos eram compensadores, uma vez que a produtividade naquelas áreas era sempre mais elevada do que a obtida em outras partes da Holanda. A produtividade média do trigo no Lago IJssel era de 5,9 t/ha, contra 5,4 t/ha para a Holanda como um todo. Para a beterraba, essa relação era de, respectivamente, 5,7 t/ha: 47,5 t/ha, como se mostra na Tabela 4.12.

Tabela 4.12 - Holanda. Produção Média (t/ha) de Diversas Culturas Exploradas no Lago IJssel e na Holanda como um Todo, em 1973

Cultura	Lago IJssel	Holanda	Lago IJssel em Relação à Holanda (Média=100)
Beterraba	57,0	47,5	120
Batata para Alimento	50,2	38,5	130
Batata para Semente	31,0	25,0	124
Cebola	40,0	36,5	110
Trigo de Inverno	5,9	5,4	109
Cevada de Primavera	4,3	4,2	110
Aveia	5,5	4,4	125

Fonte dos Dados Básicos: GLOPPER, R. J. & SMITS, H. **Reclamation of land from the sea and lakes in the Netherlands.** Op. cit., p. 151.

96 Idem, p. 150-151.

A produtividade nas explorações pastoris era também elevada, pois a produção leiteira média era de 5.300 litros/vaca/ano. Naquelas condições, os investimentos podiam ser amortizados sem dificuldades, com vantagens visíveis tanto para o arrendatário como para o governo. Dada a progressividade do imposto de renda, os arrendatários das terras recuperadas podiam pagar até 500 florins de imposto/hectare/ano. Esse dado indica que as atividades econômicas desenvolvidas pelos agricultores chegavam a ser vantajosas e que eram boas as possibilidades de amortização dos investimentos governamentais.

4.3.2.2 Resultados

Cerca de um quarto da superfície da Holanda poderia ser inundada de forma permanente, sem a presença dos *diques* e dunas existentes, afora as partes inundáveis pelos rios. De fato, como se verificou antes, cerca de 50% do território nacional estava localizado em terras situadas abaixo do nível do mar. Os trabalhos de recuperação de terras, naquelas condições, correspondiam a matéria da mais alta relevância para o País.

As terras incorporadas ao patrimônio nacional, com fins econômicos ou de defesa contra a ação das águas do mar, até meados dos anos de 1970, correspondiam a *650.000 hectares*,[97] podendo elevar-se para *713.000 hectares* até o ano 2000. Os trabalhos desenvolvidos, neste sentido, desde o ano 1200 AD, evoluíram da seguinte maneira, em matéria de terras recuperadas e incorporadas (em hectares):

i. 1200 a 1300: 35.000;
ii. 1300 a 1400: 35.000;
iii. 1400 a 1500: 42.500;
iv. 1500 a 1600: 71.000;
v. 1600 a 1700: 112.500;
vi. 1700 a 1800: 50.000;
vii. 1800 a 1900: 117.000;
viii. 1900 a 2000: 250.000. [98]

---

[97] Idem, ibidem, p. 90.

[98] HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Op. cit., p. 9.

Os *Projetos de Recuperação de Terras* na Holanda vinham sendo realizados com *múltiplos propósitos,* nos últimos tempos, uma vez que essas terras estavam sendo utilizadas tanto para a exploração agrícola, como para o florestamento, recreação e urbanização de novas áreas. Além disso, as obras executadas em torno do Zuiderzee, por exemplo, tinham contribuído para reduzir os perigos de inundação nas terras antigas situadas em torno do Lago IJssel, melhorar as condições de abastecimento de água para consumo humano e aumentar as possibilidades de realização de desportos aquáticos. Os *diques* construídos nos *Pôlderes do Lago IJssel*, que também eram utilizados como rodovias, tinham servido para diminuir as distâncias entre essas áreas e as regiões vizinhas. [99] Assim, a pressão demográfica sobre a *Randstad Holland* estava diminuindo, à medida em que novas áreas urbanas e de lazer passavam a ser construídas nas terras recuperadas.

A tecnologia agrícola e pastoril utilizada nas terras recuperadas alcançavam padrões que permitiam a obtenção de produtividade mais elevada do que a alcançada em outras áreas da Holanda. Com esses resultados vinha sendo possível manter volumes de produção capazes de atender às necessidades internas e à exportação, reduzindo em consequência e de forma gradativa a área total sob cultivo. Com essa redução, o País vinha conseguindo liberar mais terras para fins de recreação e conservação do meio ambiente.

A experiência holandesa em relação aos assuntos aqui tratados tinha outras razões para ser considerada relevante. O processo de recuperação de terras indicava a necessidade de conferir atenção especial aos problemas de tamanho ou de escala em projetos complexos, como os de *recuperação de terras*. Reconhecia-se, por isso, a importância de dar início a obras desse tipo em escala mais reduzida, devendo-se aumentar o tamanho em proporção aos resultados alcançados. Era também fundamental intensificar ao máximo possível as atividades de experimentação e pesquisa agronômica e, ao mesmo tempo, dispor de uma adequada estrutura para a administração dos Projetos.

[99] Idem, p. 12-14.

5. PENSANDO O DESENVOLVIMENTO EM BASES REGIONAIS

> Amplamente praticada no mundo desenvolvido e nos países emergentes, a política regional também é rotineira nas nações que não estão emergindo para lugar nenhum. Mesmo assim, ela não deixa de enfrentar oposição – e não somente dos economistas ortodoxos. Uma razão para isso, em particular, é mais importante que o ceticismo acadêmico. Quase todas as políticas de desenvolvimento regional implicam transferência de renda entre diferentes partes de um território. As regiões ricas, tipicamente, subsidiam o investimento privado nas áreas pobres, ou produzem os recursos que possibilitam aos governos realizar, nas regiões pobres, gastos públicos superiores aos que poderiam ser pagos com os tributos ali arrecadados. E isso, é claro, desperta reações. (GOMES, 2011: 28-29.) [1]

O que trago aqui sobre o desenvolvimento em bases regionais tem muito a ver com os percursos que realizei sobre essa matéria no Brasil e em suas diferentes Regiões, assim como os que pude trilhar nos países visitados no contexto do *II Study Tour*, enfatizando as especificidades do Sul da Itália e do Nordeste do Brasil. Significa dizer também que as experiências discutidas nos demais capítulos deste livro apresentam particularidades regionais e sub-regionais, relevantes a este respeito, mesmo quando os assuntos ali estudados estiverem referidos a temáticas de aparência mais setorial, como o Planejamento Agrícola, o Planejamento e o Desenvolvimento da Agricultura em Regime de Irrigação ou a Recuperação de Terras em Espaços Áridos, Semiáridos e Úmidos (como é o caso das que foram estudadas em relação à Holanda).

A ênfase no *Desenvolvimento em Bases Regionais* constitui, portanto, o foco central de todos as experiências apresentadas não apenas neste capítulo, mas em todos os outros. Nesse sentido, verifica-se por que é importante conferir prioridade ao estudo das instituições responsáveis pela gestão do desenvolvimento nessa escala. Embora

---

1 GOMES, Gustavo Maia. **Conflito e conciliação: políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo.** Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil, 2011, p. 29. 386 p.

a discussão aqui esteja bem mais relacionada a duas Instituições, pontua-se que não se trata de duas instituições quaisquer, mas das duas mais importantes Instituições promotoras do desenvolvimento em bases regionais do mundo ocidental: a *Cassa per il Mezzogiorno* (doravante denominada *Cassa*, em sua designação resumida) e a *Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene*.

O estudo das experiências de desenvolvimento regional, *lato sensu*, aqui apresentado, constituiu a parte mais difícil de tudo o que vi e pude observar. Reforço-a assim, talvez, porque ela constituía a matéria mais presente no meu dia a dia de trabalho. Vi naqueles países e, em particular, na Itália, muito do que eu já vinha observando no Brasil, em termos de centralização de decisões e da pletora de *Incentivos e Programas Especiais*. Eram numerosas as iniciativas, ainda que seus resultados não fossem tão palpáveis, diante da grandeza das deficiências em relação ao peso das necessidades e demandas das economias e sociedades estudadas.

5.1 RAÍZES DO APRENDIZADO

Este item foi escrito para que a lógica do presente livro pudesse ser mais bem compreendida. Isso porque sua adição faz parte das memórias aqui (re)visitadas. Além disso, ele contribui para dar sustentação a um dos focos do livro, *que tem a ver com a importância do desenvolvimento em bases regionais*. Ajuda assim a compreender por que vale a pena estruturar e construir processos de desenvolvimento que incorporem as múltiplas e variadas categorias de demanda e necessidade locais. *Demandas*, que satisfeitas, podem até ir ao encontro do atendimento das *Necessidades.* [2]

5.1.1 Tempos Idos

O que eu pude captar durante o *II Study Tour* a respeito do *desenvolvimento regional,* e de forma mais específica do praticado no Sul da Itália, foi muito importante. De fato, os estudos que realizei naquela época (1976) me animaram de tal modo que acabei por produzir – a partir daquelas reflexões – o livro *Desenvolvimento Regional,*

[2] Veja-se, sobre o assunto: BUARQUE, Cristovam. “Necessidade e demanda.” Brasília-DF: **Correio Braziliense**, 14/04/2004, Opinião, p. 11.

um Problema Político,[3] publicado no início de 1979. O tempo dedicado aos assuntos estudados durante aquela *Viagem de 1976,* aprofundados na elaboração do citado livro, contribuíram para que eu deixasse de lado, por um bom tempo, o material referente às outras experiências, *agora (re)visitadas, complementadas e ampliadas.* Mas não foi apenas aquela razão para atrasar a utilização do aludido material. Na verdade, atribuo maior peso para ter mantido *parado* todo aquele material – agora *retomado* – ao intenso trabalho por mim desenvolvido nos anos de 1976 a 1978, como Secretário de Planejamento e Operações e Secretário-Geral-Adjunto do *Ministério do Interior-Minter*. Naquela função dediquei enorme esforço às atividades de planejamento, referidas às variadas funções daquele importante Ministério na estrutura governamental brasileira.

Era trabalho muito, que exigia extrema dedicação e esforço, de minha parte, assim como dos integrantes da pequena equipe com quem eu trabalhava. Também era grande o número das instituições com que nos articulávamos, de forma sistemática, a partir do exercício das atividades concebidas e coordenadas pela Secretaria-Geral do Ministério do Interior. Revejo isso examinando as nove funções exercidas pelo Ministério do Interior com as Instituições que lhe eram vinculadas.[4] A cada uma delas estavam relacionadas uma ou mais entidades, que respondiam pelas iniciativas então postas em prática.

As iniciativas de planejamento e execução das ações ligadas às funções do Minter, especificadas a seguir, eram implementadas pelas seguintes instituições:

I. **Administração de Territórios Federais:** *Governo do Território de Rondônia, Governo do Território de Roraima* e *Governo do Território do Amapá*;
II. **Assistência às Populações Atingidas pelas Calamidades Públicas (de Secas e de Enchentes):** *GEACAP* (Grupo

3 CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional, um problema político.** 1ª Ed., Brasília-DF: Editora Campus, 1979. 292 p. Este livro teve uma segunda edição em 2014, a cargo da Editora da Universidade Estadual da Paraíba-EDUEPB, 35 anos depois da primeira, publicada pela Editora Campus, do Rio de Janeiro.

4 Uma das primeiras abordagens que fiz sobre esse extraordinário conjunto de atividades consta de um pequeno livro, de 1973, assim denominado: CARVALHO, Otamar de. **Ações no campo do desenvolvimento regional.** Brasília-DF: Minter. Secretaria-Geral, 1973. 65 p.

Especial para Assuntos de Calamidade Pública), *Sudam* (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia); *Sudene* (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste); *Sudeco* (Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste); e *Sudesul* (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul);

III. **Radicação de Populações, Ocupação do Território e Migrações Internas:** *Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul, Secretaria-Geral do Minter* e *Banco do Nordeste do Brasil-BNB;* [5]

IV. **Saneamento Básico:** *DNOS* (Departamento Nacional de Obras de Saneamento), *BNH* (Banco Nacional da Habitação), *Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul* e *SERFHAU* (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo);

V. **Desenvolvimento Regional e Sub-regional:** *Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul, Suframa* (Superintendência da Zona Franca de Manaus), *BNB, BASA* (Banco da Amazônia S/A) e *BRr* (Banco de Roraima);

VI. **Assistência aos Municípios:** *SERFHAU, Sudam, Sudene, Sudeco* e *Sudesul;*

VII. **Beneficiamento de Áreas e Obras de Proteção contra as Secas e Inundações e Irrigação:** *DNOS*, *DNOCS* (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), *Suvale* (Superintendência do Vale do São Francisco), [6] *Sudam, Sudene, Sudeco* e *Sudesul;*

VIII. **Assistência ao Índio:** *FUNAI* (Fundação Nacional do Índio); e

IX. **Programa Nacional de Habitação:** *BNH (Banco Nacional da Habitação).*

Principiadas de forma pioneira nos anos de 1950 – com a criação do Banco do Nordeste do Brasil-BNB, em 1952; da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia-SPVEA, em 1953; e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene, em 1959 –, as iniciativas de planejamento e desenvolvimento regional no Brasil foram incentivadas nos anos de 1970. A esse respeito cabe mencionar os destaques conferidos no âmbito dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento-PNDs* à concepção de políticas, planos,

---

[5] O BNB atuava nessa área porque colaborava intensa e positivamente na realização de estudos sobre Migrações Internas.

[6] Substituída pela empresa pública Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf, em 1974.

programas e projetos de desenvolvimento regional − definidos, em termos setoriais e espaciais, com ênfase particular nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul. As iniciativas concebidas e implementadas mais importantes correspondiam aos chamados *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional,* dentre os quais mereciam destaque − no tocante às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste − os especificados a seguir: *Polonordeste* (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), *Polamazônia* (Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia) e *Polocentro* (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados).

Também na categoria de *Programas Especiais,* com abrangência regional e áreas de atuação setorial e/ou multissetorial, em particular no tocante à Região Nordeste, tiveram início, nos anos de 1970, as seguintes iniciativas: *Projeto Sertanejo* (Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste); *Procanor* (Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste); *Prodecor* (Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais); *Programas de Irrigação* (a cargo do DNOCS e da Codevasf); *PDAN* (Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste); *Programa de Pesquisa do Trópico Semiárido* (a cargo do CNPq, com a colaboração da Sudene); *Prohidro* (Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste); e *Proine* (Programa de Irrigação do Nordeste − 1986-1990), uma iniciativa mais geral e mais ampla do que as atividades que vinham sendo conduzidas pelo DNOCS e pela Codevasf, porque abrangiam atividades ligadas ao setor empresarial, assim como pequenos irrigantes particulares. As ações ligadas ao setor privado, de apoio ao desenvolvimento regional, em maior escala, foram estimuladas por iniciativas importantes como os *Incentivos Fiscais do Sistema 34/18.* [7]

As atividades que receberam destaque prioritário na Região Norte integravam Programas Especiais de Desenvolvimento Regional como o *Polamazônia* e o *Pronorpar* (Programa de Recuperação Socioeconômica do Nordeste Paraense). Na Região Centro-Oeste foram postas em prática várias iniciativas importantes, no mesmo

[7] Os incentivos fiscais eram mais conhecidos na prática como Sistema 34/18, denominação recebida em função dos artigos que disciplinavam a matéria nas Leis de N° 3.995/1961 e 4.239/1963, que aprovaram, respectivamente, a primeira e a segunda etapas dos *Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste,* elaborados pela Sudene.

sentido, como o *Prodoeste* (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), o *Polamazônia,* o *Polocentro*, o *Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília*, o *Prodegran* (Programa de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados) e o *Prodepan* (Programa de Desenvolvimento do Pantanal). No que concerne à Região Sul, área de atuação da Sudesul, foram incentivadas iniciativas prioritárias como o *Projeto de Controle da Erosão do Solo Urbano no Noroeste do Paraná*, o *Plano de Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim*, o *Projeto Litoral Sul de Santa Catarina*, o *Projeto Sudoeste-I* e o *Prodopar* (Programa de Desenvolvimento do Oeste do Paraná).

Na qualidade de Secretário de Pesquisas e Programas do Ministério do Interior, no período de 1972-1974 − no curso do *I Plano Nacional de Desenvolvimento* − e, depois, como Secretário de Planejamento e Operações do mesmo Ministério − no período de vigência do *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)* −, fui responsável pela coordenação e orientação da elaboração dos trabalhos de planejamento regional e urbano − em escala regional e nacional − realizados pela Sudene, Sudam, Sudeco, Sudesul, DNOCS, Codevasf, DNOS, BNH, Suframa, Secretaria Especial do Meio Ambiente-SEMA e Projeto Rondon, bem como pela revisão e redação final dos documentos a seguir referidos, detalhando a programação regional, sub-regional e urbano-local, a cargo das entidades vinculadas ao Ministério do Interior:

I. II PND. Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979);
II. II PND. Programa de Ação do Governo para a Amazônia (1975-1979);
III. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Centro-Oeste (1975-1979);
IV. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Sul (1975-1979);
V. II PND. Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste (1975-1979);
VI. II PND. Programa de Ação do Governo para o Vale do São Francisco (1975-1979);
VII. II PND. Programa de Ação do Governo para o Território de Roraima (1975-1979);
VIII. II PND. Programa de Ação do Governo para o Território de Rondônia (1975-1979);

IX. II PND. Programa de Ação do Governo para o Território do Amapá (1975-1979);
X. II PND. Programa de Ação do Governo na Área do Desenvolvimento Urbano (1975-1979); e
XI. II PND. Programa de Irrigação do Nordeste Semiárido (1976-1979). [8]

Na linha dos detalhamentos das ações de desenvolvimento regional, a cargo do Ministério do Interior, segundo as orientações do II PND, também coordenei, pelo Minter, a preparação de um documento, desdobrado em relação a cada uma das cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), na esfera de sua Secretaria-Geral e do Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas-GEACAP, especificando a legislação referente às ações de *Calamidades Públicas e Defesa Civil*. Nessa mesma linha, foi preparado e divulgado um documento importante sobre a *Estrutura e Funcionamento do Minter*, no qual foram reestabelecidas suas áreas de competência, assim especificadas:

I. *Ações do Ministério do Interior*;
II. *Ações da Secretaria-Geral* (a cargo da Secretaria de Planejamento e Operações, Secretaria de Organização e Sistemas e Secretaria de Orçamento e Finanças);
III. *Desenvolvimento Urbano e Local e Melhoria do Meio ambiente* (Banco Nacional de Habitação, Secretaria Especial do Meio Ambiente e Departamento Nacional de Obras de Saneamento);
IV. *Coordenação, Planejamento e Desenvolvimento Regional* (Sudene, Sudam, Sudeco e Sudesul);
V. *Desenvolvimento Sub-regional* (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco, Superintendência da Zona Franca de Manaus-Suframa e DNOCS);
VI. *Territórios Federais* (Território Federal do Amapá, Território Federal de Roraima e Território Federal de Rondônia);
VII. *Apoio Financeiro ao Desenvolvimento Regional e Sub-regional* (Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco da Amazônia S/A e Banco de Roraima-BRr); e

[8] O Programa de Irrigação do DNOCS só foi elaborado em 1976. Por isso, passou a abranger o período de 1976-1979.

VIII. *Integração Socioeconômica ao Processo de Desenvolvimento* (Fundação Nacional do Índio-Funai e Fundação Projeto Rondon). [9]

Nos períodos citados foram conferidas *claras prioridades* às atividades de estudo, planejamento e desenvolvimento em bases regionais. Mas os resultados obtidos não teriam sido alcançados sem o empenho institucional e pessoal de *João Paulo dos Reis Velloso,* Ministro do Planejamento, e *Maurício Rangel Reis,* Ministro do Interior. Na esfera do Minter, também foi de grande importância o trabalho de concepção e coordenação daquelas atividades realizado por *Henrique Brandão Cavalcanti*, Secretário-Geral do Minter, no período do I PND (1972-1974) e *Dilson Santana de Queiroz*, na vigência do II PND (1975-1979).

A compreensão que passei a ter com referência à concepção e implementação das iniciativas de *desenvolvimento em bases regionais,* úteis ao Brasil, teve muito a ver com o que produzi na Sudene e no Minter, até fevereiro de 1979, bem como aos estudos que fiz sobre as experiências visitadas durante o *II Study Tour,* em particular as que pude ver mais de perto no Sul da Itália, tendo sempre presente o que vi ser feito no Brasil e, em particular, na Região Nordeste. O presente capítulo constitui uma *síntese* do que escrevi em relação ao Sul da Itália e ao Nordeste do Brasil, tal como consta, em parte, do livro *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*. É uma síntese, sim, mas talvez não tão simplificada como eu pretendia.

5.1.2 Instituições Extraordinárias de Desenvolvimento Regional

A instituição de um *Sistema Nacional de Planejamento Agrícola-SNPA* no Brasil, como tratado no Capítulo 2, estruturado em boa medida segundo a experiência de planejamento agrícola, implementada em bases regionais pela Sudene, a partir dos anos de 1960, foi posta em prática pelo Ministério da Agricultura, com o apoio decisivo do Ministério do Interior. Essa conjunção de fatores favoráveis contribuiu para a inclusão da experiência de planejamento e desenvolvimento regional no Sul da Itália, a cargo da *Cassa per il Mezzogiorno*, como um dos temas centrais do *II Study Tour*. Foi esse foco do *II Study Tour* que me tocou e me levou a pensar e realizar o estudo comparativo da

---

[9] MINISTÉRIO do Interior-Minter. **Estrutura e funcionamento.** Brasília-DF: Minter, 1978. 84 p.

Cassa com a *Sudene*, duas *instituições extraordinárias*, em matéria de desenvolvimento regional. É disso que trata meu livro *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*, já referido. Como já foi mencionado, entendi ser mais adequado fazer uma apreciação resumida de aspectos importantes do referido livro, centrando minhas preocupações no caráter relevante das duas instituições extraordinárias de desenvolvimento regional referidas.

Entendo por *instituições extraordinárias* de planejamento e gestão do desenvolvimento em bases regionais os entes concebidos e instituídos com objetivos de bem atender as populações pobres, assim contribuindo para a manutenção do *equilíbrio* do sistema econômico nacional. Essas instituições embasam as *iniciativas extraordinárias* em regiões como o *Mezzogiorno* e o *Nordeste do Brasil*. Não havia (nem há) registros de zonas pobres em recursos naturais e demograficamente vazias incluídas na categoria de áreas deprimidas. Era isso, pelo menos, o que a evidência empírica demonstrava face às experiências mais conhecidas. Essas instituições eram dotadas de outra característica *especial*, expressa pela circunstância de seu quadro de pessoal ser constituído por profissionais bem capacitados. Tais profissionais não estavam, além disso, submetidos a demissões por qualquer motivo. Tinham, ademais, remuneração compatível com as responsabilidades que lhes eram atribuídas. A *Cassa* e a *Sudene* dispunham, ainda, de outra característica especial: eram criadas com vigência determinada, em regra de 20 anos, para cumprirem suas missões. Essa característica acabou sendo eliminada. Suas leis institutivas foram alteradas e elas passaram a ter vigência mais longa, como as das *instituições não extraordinárias* ou *normais.*

Foi na perspectiva de atuação entre *instituições extraordinárias* e *instituições ordinárias* que foram aqui estudadas as experiências levadas a cabo pela *Cassa*, no Sul da Itália, e pela *Sudene*, no Nordeste do Brasil.

5.1.3 Visão Geral das Experiências de Desenvolvimento Regional

Nos países aqui estudados, a administração governamental realizava-se de forma bastante centralizada. Verificava-se, assim, um gradativo divórcio entre os centros de decisão e os elementos catalisadores das necessidades e expectativas das comunidades locais, em suas diferentes dimensões espaciais. Em nome de melhor eficiência

na combinação dos recursos disponíveis, deslocavam-se políticos e líderes de diferentes setores do processo de elaboração das decisões, cobrindo-se os espaços vazios resultantes com os técnicos da máquina governamental. As decisões tomadas nesse sentido, por maiores que fossem a competência e a sensibilidade dos técnicos, podiam ser viáveis, mas nem sempre refletiam os anseios e as necessidades da população.

O fenômeno da centralização do planejamento e da administração do desenvolvimento, observado em muitos países do chamado Terceiro Mundo, na realidade tivera início nas nações que praticavam sistemas político-administrativos do tipo socialista. Nos dois países estudados neste capítulo – Itália e Brasil – na perspectiva da administração do desenvolvimento de áreas econômica e socialmente deprimidas, o fenômeno era também visível e acentuado.

Este capítulo é fruto de aprendizado paciente – mas nem por isso menos penoso – nos campos do planejamento e administração do desenvolvimento em bases regionais, iniciado junto à Sudene e continuado no Ministério do Interior. Minha experiência na Sudene começou em 1962, em trabalhos efetuados no âmbito do antigo *Projeto de Povoamento do Maranhão-PPM,* evoluindo depois para trabalhos relacionados ao planejamento agrícola e ao planejamento regional. Dez anos depois, junto ao Ministério do Interior, essa experiência foi ampliada e complementada, quantitativa e qualitativamente, pois a partir de então os problemas do *desenvolvimento em bases regionais* passaram a ser analisados e vistos sob a perspectiva nacional, bem distinta da anterior.

Não foi fácil conviver com as novas experiências, pois a nível nacional o assunto assumia contornos, em matéria de definição de prioridades, que, muitas vezes, não coincidiam com as aspirações locais. Isso porque as ações e estudos realizados a respeito eram levados a cabo muito mais em função do interesse das *regiões mais desenvolvidas do Brasil* do que do efetivo atendimento das necessidades da região deprimida ou menos desenvolvida – o *Nordeste do Brasil*. Essa constatação me afetava bastante, provocando "conflitos interiores" de intensidade variável. A adaptação àquelas circunstâncias me levava – ao fim e ao cabo – a procurar compreender melhor o alcance e as limitações do planejamento e administração do desenvolvimento regional.

As preocupações com o assunto tiveram melhor ajuizamento em 1976, quando visitei o Sul da Itália, a propósito da realização do já mencionado *II Study Tour*, patrocinado pela FAO e pelo governo do Brasil. Em vista disso, foi possível não apenas aprofundar o conhecimento disponível sobre o trabalho realizado pela Instituição encarregada de promover o desenvolvimento do Sul da Itália – a *Cassa per il Mezzogiorno* –, como comprovar a existência de consideráveis semelhanças e diferenças entre os esquemas de *intervenção extraordinária* postos em prática no Sul da Itália e no Nordeste do Brasil.

Verificadas essas características e diante da escassez de documentos voltados ao exame comparativo do trabalho desenvolvido pela *Cassa* e pela *Sudene*, resolvi analisar e confrontar as duas experiências. Com essa motivação, compreendia que o resultado daquele esforço poderia ser útil aos interessados no assunto. Tratei-o em três partes. No tocante à *primeira parte* – relacionada ao desenvolvimento regional no Sul da Itália – examinei as motivações que levaram o governo da Itália a criar instrumentos políticos, institucionais, financeiros, fiscais e de planejamento orientados para o soerguimento socioeconômico do Mezzogiorno.

A *segunda parte* foi dedicada ao exame do experimento de desenvolvimento regional conduzido pela *Sudene*. Tratava-se da experiência conhecida e talvez mais importante que se realizara nesse domínio no mundo ocidental. No processo de análise, busquei caminhos idênticos aos utilizados em relação ao Mezzogiorno, embora houvesse uma diferença específica a indicar. Nesse sentido, procurei aprofundar a análise do *Sistema de Planejamento* vigente no Brasil, trazendo até o final dos anos de 1970 as modificações centralizantes que caracterizaram sua concepção e implementação. Os passos seguintes estavam relacionados ao estudo do interesse demonstrado pelo governo brasileiro na solução dos problemas do Nordeste, e sob que forma esse interesse fora transformado em providências concretas. Destacava-se, a propósito, a evolução das políticas adotadas e dos instrumentos criados frente às vacilações governamentais, responsáveis pela pobreza da Região e da Instituição criada para coordenar e/ou promover o seu desenvolvimento.

Os estudos desenvolvidos nas duas primeiras partes salientavam a acentuada tendência à centralização das decisões definidas em relação ao Sul da Itália e ao Nordeste do Brasil. Essa evidência tornara-se concreta e bem mais visível quando as administrações centrais dos

dois países começaram a introduzir modificações amplas e gradativas nos instrumentos extraordinários com que haviam dotado a *Cassa* e a *Sudene*. As razões para essa centralização apresentavam exteriorizações expressas na prática pela criação de *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*. Esses programas foram concebidos e coordenados sob a responsabilidade dos órgãos de cúpula da estrutura ministerial, tanto da Itália como do Brasil, com evidentes prejuízos políticos e sociais para as áreas deprimidas objeto de transformação social e econômica.

Na *terceira parte,* fiz um balanço geral das duas experiências. Embora a *Cassa* e a *Sudene* não tivessem conseguido transformar, de forma mais efetiva, a economia dos territórios sob sua jurisdição, na perspectiva de um desenvolvimento eficaz, [10] não se podia negar a contribuição que elas prestaram à manutenção do interesse e da atenção das comunidades locais sobre a necessidade de redefinir as funções dessas regiões no processo de desenvolvimento nacional. Mesmo esvaziadas, em termos políticos, aquelas duas Instituições conseguiram sobreviver ao esquema centralizado de intervenção praticado pelos governos italiano e brasileiro. A redefinição requerida assumia, em tais condições, conotação especial. Dita redefinição só se revelaria viável se viesse a ser concebida segundo enfoque que, em lugar de privilegiar a *intervenção extraordinária*, em benefício apenas das áreas deprimidas, se estendesse – no tocante ao planejamento e à administração do desenvolvimento – a todas as regiões dos dois países. As decisões governamentais, em tal direção, deveriam inscrever-se em quadro de concepção política no domínio do desenvolvimento regional bastante diverso do que fora registrado pela experiência da Sudene – a mais conhecida a tal respeito, em particular na América Latina. Nessa parte foram ainda apresentadas as conclusões mais evidentes a respeito do trabalho da *Cassa*. Isso foi feito em relação à *Sudene*, com as exteriorizações mais significativas do processo de esvaziamento político e institucional dessa Entidade – iniciado, da mesma forma, que na Itália, com a criação de *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*. Essa parte foi concluída com a apresentação das perspectivas que ainda podiam ser abertas à Sudene, como instrumento de promoção social e econômica do Nordeste do Brasil.

[10] A categoria do chamado desenvolvimento sustentável ainda não havia sido criada então.

Em meados dos anos de 1970, a ordenação das atividades econômicas representava uma das responsabilidades básicas do Estado, realizadas ou não de forma a contemplar a participação direta dos agentes produtivos privados. No seu processo evolutivo, tal participação passara a assumir maior importância à medida em que contribuía para definir a própria forma de atuação do Estado, em suas variantes fundamentais de Estado capitalista ou de Estado tendente a socialista.

Os aperfeiçoamentos mais significativos a este respeito tiveram lugar com a introdução do planejamento das atividades econômicas, pelas possibilidades que esse instrumento podia oferecer para uma articulação mais adequada entre o setor público e o setor privado. Contudo, o planejamento posto em prática realizou-se segundo concepções que, pelo seu caráter global, não podiam cobrir de modo apropriado problemas mais tarde considerados relevantes ao desenvolvimento, a exemplo da prioridade ao social e ao manejo controlado dos recursos naturais. As omissões ou as reduzidas considerações a esse respeito eram justificáveis; o nível de conhecimento e a própria experiência da época contribuíam para que as correções, inclusive em alguns países da Europa, viessem a ser feitas com ênfase naqueles mais caracterizados por limitações territoriais e por maiores dificuldades em matéria de diferenças inter-regionais de desenvolvimento.

Esses problemas, circunscritos a espaços definidos e agravados pelas dificuldades decorrentes da II Guerra Mundial, teriam seu prognóstico equacionado em quadros de intervenção governamental diferentes dos até então adotados, expressando-se as diferenças por concepções que incorporassem o planejamento regional como instrumento catalisador do desenvolvimento das áreas mais atrasadas. As experiências europeias mais importantes no campo do desenvolvimento regional correspondiam, em especial, às realizadas pela Itália e pela França. [11] A italiana, em sentido amplo, embora anterior, apresentava a desvantagem de não cobrir todas as regiões do País, como ocorria em relação à França. Essa diferença na cobertura total do espaço objeto de ações no domínio do desenvolvimento regional era importante, pois permitia distinguir se os trabalhos conduzidos nesse campo, por um determinado país, subordinavam-se (i) a esquemas de

[11] Sobre a experiência da França, veja-se: Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale-DATAR. **L'aménagement du territoire : une politique et ses moyens.** Paris, DATAR, juillet 1975. 46 p.

Políticas Regionais de Desenvolvimento Regional ou (ii) a estratégias pautadas por *Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional.*

O primeiro caso, em minha opinião, verificava-se quando tais ações se restringiam a uma ou mais regiões, mas não cobriam o conjunto do País, e se realizavam sob o comando de instituições criadas com o objetivo específico de apenas promover o desenvolvimento dessas regiões. A Itália e o Brasil, que se preocuparam, nesse sentido, com o soerguimento econômico e social de áreas atrasadas, incluíam-se nessa categoria. A segunda situação, ao contrário, tinha lugar quando o planejamento e a ação regional eram definidos e orientados para todas as regiões de um país, e seu exercício estava a cargo de instituições específicas, que agiam segundo orientações pautadas por políticas nacionais de desenvolvimento regional. Os objetivos do desenvolvimento não estariam, nesse caso, restritos à melhora das condições econômicas e sociais de uma região, sub-região ou área, uma vez que incorporavam concepções claras, estabelecidas em relação ao desenvolvimento harmônico e integral do País. A França era então, talvez, o único País no mundo que vinha procurando realizar experiências com essas características.

Havia uma situação intermediária a respeito das políticas de desenvolvimento regional adotadas. Tratava-se da que se referia, em particular, aos esforços desenvolvidos por vários países da América Latina, incluindo o Brasil, a propósito de uma visão mais ampla do planejamento regional, que, visto de uma perspectiva nacional, transcendia os limites da atuação em áreas específicas de cada país. Nesse sentido, chegava-se à evidência de que as ações do primeiro tipo, voltadas para as chamadas *áreas deprimidas*, como as dirigidas para o *Nordeste brasileiro* e o *Sudeste venezuelano*, por suas frágeis relações de interdependência com as grandes decisões nacionais, induziam à formulação de políticas econômicas não apenas de alcance limitado como de eficácia parcial.

Daí terem os países latino-americanos – em grande parte influenciados pelos ensinamentos da *Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL* – passado a adotar esquemas mais abrangentes e eficazes. Chegava-se, desse modo, à convicção de que as desigualdades regionais de renda poderiam ser reduzidas "mediante um corpo de medidas de política econômica que incidissem sobre o conjunto das interdependências estabelecidas entre as diversas partes do espaço geográfico de uma unidade nacional" (...). Passou-se,

assim, a preconizar o planejamento em escala nacional, concebendo-se a "elaboração dos planos regionais como parte do planejamento de uma nação como um todo". [12]

Apesar de as tentativas efetuadas nesse sentido, no Brasil, no âmbito do Ministério do Interior – mais em termos técnicos do que de arranjo institucional, é bem verdade –, os resultados alcançados no contexto da nova perspectiva eram muito tímidos. Os problemas de política de desenvolvimento regional, a tal respeito, ainda não estavam "sendo abordados de forma satisfatória no Brasil. Não se atingira ainda um estágio em nossa experiência de planejamento em que a regionalização de um Plano Nacional fosse considerada de forma consistente, ou em que a coordenação nacional do planejamento regional fosse estabelecida de forma contínua, ou ainda que a institucionalização da cooperação inter-regional fosse possível entre numerosas agências de planejamento das Unidades da Federação." Além do mais, a solução dos problemas regionais não havia "sido considerada como parte integrante de uma política de desenvolvimento global para o sistema de regiões, a qual deveria ser proposta em termos de metas nacionais para a organização do espaço nacional". [13]

No Brasil, o Ministério do Interior fez nova tentativa para definir o arcabouço de uma *Política de Desenvolvimento Nacional-Regional* – quando da formulação do *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)* –, estimulando a colaboração das Superintendências de Desenvolvimento Regional, que lhes eram vinculadas (Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul). A iniciativa, mais uma vez, por ter sido concebida na área técnica, não foi aceita, em particular na esfera do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. [14]

---

[12] MATTOS, Carlos, A: de. "Notas sobre o planejamento regional em escala nacional." *In:* SCHWARTZMAN, Jacques. Org. **Economia regional; textos escolhidos.** Belo Horizonte-MG: CEDEPLAR, 1977, p. 435-462 e p. 437-438. Para uma visão mais compreensiva sobre o assunto, ver também: (i) ROMO, Carlos Matus. **O espaço físico na política de desenvolvimento;** e (ii) PERLOFF, Harvey S. "Características principais do planejamento regional". *In:* SCHWARTZMAN, Jacques. Op. cit., pp. 395-414 e 415-434.

[13] HADDAD, Paulo Roberto. Prefácio. *In:* HILHORST, Jos G. M. **Planejamento regional; enfoque sobre sistemas**. Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 1973: 13-15.

[14] MINISTÉRIO do Interior-Minter. Secretaria-Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. **Contribuição do Ministério do Interior para as ações do futuro governo; pré-projeto Minter-2.** Brasília-DF: dez., 1978. 477 p. Mimeogr.

A execução de programas de desenvolvimento regional em espaços selecionados se realizava segundo esquemas de intervenção que incorporavam, no todo ou em parte, as linhas políticas antes esboçadas. Nesse sentido, cobriam duas categorias espaciais distintas:

i. áreas onde as condições de vida da população apresentassem padrões muito inferiores aos da média nacional, quer o país fosse subdesenvolvido ou não. Tratava-se dos casos das chamadas *áreas deprimidas*, de que eram exemplos típicos a *Itália meridional* e o *Nordeste brasileiro*; e

ii. áreas relativamente homogêneas em termos de desenvolvimento, selecionadas segundo indicadores específicos, referidos a componentes de *planos nacionais de regionalização integral*. Eram poucas, nesse sentido, as experiências internacionais. Incluíam-se em tal situação países como a Alemanha e a França, estando, assim, quase que totalmente restritas a países desenvolvidos.

O *aproveitamento de bacias hidrográficas*, com a execução de *projetos de propósitos múltiplos*, interessando a mais de um estado ou província, era também às vezes incluído na categoria de *programas de desenvolvimento em escala regional*. Mas tais iniciativas, embora caracterizadas pela autonomia relativa concedida às instituições responsáveis por sua execução, constituíam funções dependentes, resumindo-se, por isso mesmo, às intervenções de natureza sub-regional. As atividades conduzidas em caráter pioneiro, a partir de 1933, nos Estados Unidos da América, pela *Tennessee Valley Authority-TVA*, assim como as realizadas no Brasil pela Comissão do Vale do São Francisco-CVSF e as instituições que lhe sucederam, como a Superintendência do Vale do São Francisco-Suvale e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf, enquadravam-se nessa categoria, ainda que integrassem atividades múltiplas pertencentes a diferentes setores.

Iniciativas levadas a cabo em grandes aglomerados urbanos, como as Regiões Metropolitanas brasileiras, por exemplo, eram, do mesmo modo, de caráter sub-regional, ainda que houvesse uma tendência para considerá-las, nesse sentido, como independentes e circunscritas à *nascente categoria do desenvolvimento urbano*. As atividades realizadas a esse respeito, ao contrário, deveriam ser entendidas como contidas no domínio do *desenvolvimento regional*. As ações no

campo urbano, definidas em função do que deveria ser realizado a nível interurbano ou intraurbano, deviam subordinar-se, portanto, aos objetivos e às diretrizes da *política de desenvolvimento regional*, em particular quando concebida sob enfoque nacional, pois nessa perspectiva os problemas urbanos podiam ser solucionados a custos mais baixos e de forma compatível com as necessidades da população, *v. g.* nos países subdesenvolvidos. Não haveria, assim, como isolar, em tais países, *política urbana* de *política regional*, pois isso significaria desconhecer que as regiões, independente do seu tamanho, da mesma forma que as cidades, constituíam sistemas hierarquizados e com funções definidas. Desse modo, os objetivos de uma política urbana não poderiam ser obtidos se não fossem integrados em *escala regional*.

Nos países desenvolvidos, as situações podiam ser distintas, pois as inter-relações das *Regiões Homogêneas* com as *Regiões Nodais* tendiam a ser cada vez mais íntimas, na proporção em que a industrialização se intensificasse. Posição bem distinta da minha era a defendida por *John Friedman*. Para ele, "em uma nação altamente industrializada, essas ligações eram tão íntimas e a vida urbana dominava de tal forma todas as atividades que a única designação útil de regiões residia na determinação de regiões metropolitanas e de suas áreas de influência". (PERLOFF, 1977: 422-423.)

O *planejamento e a administração do desenvolvimento em bases regionais,* dadas as características multissetoriais que deviam ser praticadas em determinado espaço, constituíam (e continuam constituindo) tarefas complexas e difíceis. Para tanto, contribuíam fatores de ordem econômica, social e política, sendo usual atribuir-se prevalência aos dois primeiros, para a qualificação das chamadas *áreas deprimidas* ou *áreas-problema*. Embora a escassez ou o inadequado aproveitamento de recursos naturais, humanos e financeiros de determinado território fossem suficientes para caracterizá-lo e incluí-lo, muitas vezes, na categoria de *área deprimida*, não havia dúvidas quanto ao papel que desempenhava nesse sentido a *variável política*. Convinha destacar ainda o fato de que essa variável assumia contornos mais nítidos quando examinada segundo os pontos de vista das *lideranças tradicionais das comunidades atrasadas* e das *lideranças das comunidades das regiões mais adiantadas*. As primeiras, por um processo natural de resistência às mudanças, utilizavam os meios disponíveis para evitar que os progressos do desenvolvimento diminuíssem os privilégios a que costumavam receber. Quando aceitavam uma nova orientação, por força de circunstâncias que não conseguiam controlar,

as lideranças tradicionais das comunidades atrasadas costumavam, ainda, pelos meios ao seu alcance, utilizar em proveito próprio os estímulos conferidos pelo governo central às áreas deprimidas. Em relação ao segundo caso as atitudes das comunidades mais adiantadas eram exercidas de modo diverso, em particular nos momentos em que tinham lugar as negociações que se realizavam no sentido de criar os instrumentos necessários ao desenvolvimento das áreas deprimidas. Contudo, tais atitudes favoráveis podiam apresentar tendência inversa. E isso se dava na medida em que a *área deprimida*, ao subir alguns degraus da escada de acesso ao desenvolvimento, mudava sua posição de equilíbrio. Os limites para as mudanças de atitude delineavam-se, na prática, quando a área deprimida passava a apresentar perfil econômico que pudesse caracterizá-la como concorrente no plano inter-regional.

Esse quadro, situado no âmbito da *teoria da dominação econômica centro-periferia*, adotada pela Cepal, prestava-se para destacar as características políticas que configuravam as ações orientadas pelo setor público no domínio do desenvolvimento regional. Era fundamental, nesse contexto, salientar que a ênfase conferida ao desenvolvimento de uma *região atrasada*, como o Nordeste brasileiro ou o Sul da Itália – por implicar a mobilização de recursos transferidos das regiões mais desenvolvidas dos respectivos países – não significava considerar a redução das disparidades inter-regionais de renda como objetivo final do desenvolvimento. De fato, o que precisava ser salientado era a elevação do nível de vida das pessoas de baixa renda. Portanto, uma transferência inter-regional de recursos que apenas favorecesse a concentração de renda na região beneficiada, em lugar de contribuir para uma melhora da renda real das camadas mais pobres da população, não poderia ser caracterizada como uma política eficaz de desenvolvimento.

Já se sabia naquela época que eram amplos os limites conceituais do desenvolvimento, que variavam mais quando se considerava a distribuição dos frutos do progresso econômico alcançado por diferentes comunidades – locais ou regionais – de um mesmo país. As diferenças eram maiores quando se comparavam os padrões de vida da população de um país desenvolvido com os de um país pobre. Quando se examinavam as formas utilizadas para a *intervenção extraordinária* em duas regiões deprimidas esse ponto assumia maior relevo.

Os países menos desenvolvidos nos anos de 1970, como era o caso do Brasil, com os recursos potenciais e efetivos de que dispunham, procuravam, a qualquer custo, modificar seus padrões de vida e, em consequência, os costumes e tradições de seu povo, copiando – com pouca ou nenhuma experimentação – a tecnologia dos produtos gerados pelos países de economia avançada. Copiavam-se os produtos, mas não se apreendiam os processos, pois as nações ricas não tinham (como ainda não têm) interesse em ensinar o uso desses últimos. A própria experiência da *Sudene*, em grande parte baseada na da *Cassa per il Mezzogiorno,* poderia ter atendido melhor às necessidades do Nordeste se o experimento italiano tivesse sido mais bem estudado pelo Brasil.

Nessa perspectiva, o processo de desenvolvimento das nações pobres deveria ser conduzido, tanto quanto possível, de forma a também favorecer a redistribuição pessoal da renda. A obtenção de altas taxas de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) nacional ou do PIB regional, por mais relevante que fosse em matéria de objetivos a alcançar, não devia constituir a preocupação básica dos dirigentes de países atrasados. Nesse sentido, era importante verificar se a preocupação dos governantes era maior com a velocidade de crescimento do produto ou com a direção assumida pelo processo de desenvolvimento. [15]

As áreas pobres deviam também pôr em prática programas de desenvolvimento que aproveitassem ao máximo as técnicas simples e de fácil acesso, para que os recursos locais pudessem ser mais bem aproveitados. É importante considerar que a tecnologia útil a tais países, embora moderna, não implicava maior intensidade de capital, mesmo porque a mão de obra, como recurso abundante nessas áreas, carecia sempre de oportunidades de emprego.

5.2 SUL DA ITÁLIA

Os especialistas em economia do desenvolvimento, assim como os que procuravam alargar os limites da economia regional, mais preocupados do que os primeiros com os aspectos de localização das atividades econômicas e da população, tinham, sem dúvida, dedicado boa parte de seu tempo ao exame de experiências restritas a

[15] Ver, a propósito: ROMO, Carlos Matus. **Estrategia y plan.** Santiago de Chile, Ed. Universitária, 1972: 13-18.

determinadas áreas de alguns países, destacáveis no cenário mundial pela sua singularidade. Os estudos realizados por esses especialistas, embora tivessem contribuído para a compreensão do processo de aglutinação das forças sociais de tais áreas, avançaram pouco sobre o terreno do arranjo político-institucional, tornando difícil o entendimento de como se engendravam os fatores que respondiam pela geração e implementação de ações concretas sobre o espaço onde se fazia necessária a *intervenção governamental*, em particular a *de natureza extraordinária*.

Nessas condições, a preocupação com a experiência italiana no campo do desenvolvimento regional cingia-se, de forma especial, à pesquisa dos fatores que motivaram a instituição de uma *Entidade dotada de características extraordinárias*, que fora incumbida pelo governo central de promover a melhoria das condições socioeconômicas do *Mezzogiorno*, a região menos desenvolvida da Itália. Para cumprir essa tarefa, montei um quadro contendo os elementos configuradores dos sistemas político-administrativo e de planejamento do País, destacando as características de cada uma de suas regiões. Preparei também uma base de dados econômicos e demográficos referentes ao Brasil e à Itália, como consta do Anexo 3. Detive-me em seguida na análise das formas concebidas para a *intervenção extraordinária*, pondo em destaque o processo adotado em matéria de administração do desenvolvimento em bases regionais, no qual assumiam importância fundamental variados e eficazes instrumentos de ação, fossem eles de natureza financeira, creditícia ou de planejamento e coordenação.

Na condução do trabalho, que culminava com uma apresentação dos resultados mais expressivos da ação realizada pelo governo na Região, destaquei, sempre que necessário, as áreas de contato notáveis entre os processos de administração desenvolvidos ou em curso no Sul da Itália e no Nordeste do Brasil, embora esta última Região fosse objeto de análises específicas na segunda parte do livro *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*. (As províncias e cidades visitadas durante o *II Study Tour* constam do Cartograma 5.1.)

5.2.1 Aspectos Político-Administrativos e Econômicos da Itália

A apreciação, ainda que breve, dos *Aspectos Político-administrativos e Econômicos da Itália,* detalhados no livro citado, contribui para a compreensão das dimensões assumidas pelo problema

regional naquele País. Com essa intenção, examino aqui alguns aspectos relacionados ao funcionamento do sistema político-administrativo e ao quadro geral do sistema de planejamento em escala nacional, tratando ainda da divisão macrorregional e regional, com algumas de suas características econômicas essenciais.

5.2.1.1 Unidades Administrativas

As Unidades Administrativas da Itália desdobravam-se, em 1976, em três categorias – as *Regiões*, as *Províncias* e os *Municípios* ou *Municipalidades* –, utilizando-se o sistema de regionalização administrativa como forma de descentralizar as ações de governo. O sistema de administração regional foi posto em prática de maneira gradual. Em função dos princípios constitucionais foram definidos *dois tipos de Região*, *umas com Estatuto Especial*, correspondentes às *de fronteira ou insulares*, e *outras com estatuto Ordinário* ou *Normal*. As do primeiro tipo dispunham de autonomia mais ampla e diversa, mais de natureza política, distinguindo-se, portanto, das regiões do segundo tipo e entre si. As *Regiões de Estatuto Especial* eram representadas pela Sicília, Sardenha, Vale d'Aosta, Trentino-Alto Ádige e Friuli-Veneza Júlia, que tiveram, devido às suas particularidades, organização completada em 1948, à exceção da última, estabelecida em 1963. Essas Regiões contavam com parlamento e governo próprios, com funções legislativas exercidas de acordo com suas peculiaridades locais. "Em todas as Regiões com estatuto especial — menos na do Vale d'Aosta, na qual atuava uma comissão apropriada — o controle sobre os atos da administração regional era desempenhado por uma delegação do Tribunal de Contas do País." (ITÁLIA, 1976: 121.)

As Regiões com Estatuto Ordinário, em número de 15, foram institucionalizadas somente em 1975, como resultado da realização das eleições regionais naquele ano. Eram as seguintes as Regiões com Estatuto Ordinário: Piemonte, Lombardia, Venécia, Ligúria, Emilia-Romagna, Toscana, Úmbria, Marcas, Lácio, Abruzos, Molissa — desmembrada da Região de Abruzos —, Campanha, Apúlia, Basilicata e Calábria. A autonomia das Regiões, fossem de estatuto especial ou ordinário, era relativa, em particular quando se considerava que o governo central designava para cada uma delas um Comissário Governamental, a quem atribuía a responsabilidade de realizar a coordenação das atividades regionais com as nacionais.

A primeira das três unidades administrativas, conforme referido, era a Região. Suas funções básicas eram cumpridas por três instâncias: (i) o *Conselho Regional*, encarregado do Poder Legislativo; (ii) a *Junta Regional*, que era o órgão executivo; e (iii) o *Presidente da Junta*, que promulgava as leis e os regulamentos regionais e dirigia as funções administrativas que lhe eram delegadas pelo Estado. (ITÁLIA, 1976: 1077-1078.)

A segunda unidade administrativa correspondia à província, que também dispunha de autonomia relativa. A direção das províncias cabia a Prefeitos, que atuavam como representantes do governo central. No cumprimento de suas tarefas, o Prefeito era auxiliado pelo Conselho Provincial, que tinha funções deliberativas; pela Junta Provincial, cujas responsabilidades eram executivas; e pelo Presidente da Junta, que representava a província, repetindo-se o mesmo processo adotado em relação às Regiões.

A *terceira unidade administrativa* correspondia ao *município*, administrado por um Síndico, que também representava o Estado. O Síndico era auxiliado, por sua vez, pelo Conselho Municipal, pela Junta, constituída de assessores, e pelo Secretário Municipal, que dirigia os Escritórios do Município, assistindo ao Conselho e à Junta em todas as suas reuniões. O Secretário Municipal era, também, funcionário do governo central. (ITÁLIA, 1976: 52.) A presença constante do Estado em todos os níveis da administração demonstrava que *as ações governamentais na Itália, embora descentralizadas de forma executiva, eram controladas pelo governo central*.

Esse acentuado controle, expresso pela intensa participação do governo central na designação dos representantes que atuavam ao nível das Regiões, das províncias e dos municípios, dadas as características do processo político, era, entretanto, atenuado. Isso porque a escolha daqueles representantes dependia do apoio político das unidades administrativas referidas. Um governo minoritário no Parlamento disporia de menores possibilidades para fazer a indicação de seus representantes, ressaltando-se desse modo a importância e o valor do poder político para refletir as necessidades e os interesses das diferentes comunidades. Com a utilização do sistema do voto distrital, os políticos eram escolhidos de acordo com o peso da população das diferentes circunscrições eleitorais e não do número de eleitores.

SUIÇA
FRANÇA
IUGUSLAVIA
Bérgamo
Brescia
Verona
Veneza
MILANO
Pádova
TURIM
Ferrara
Réggio
Módena
Bolonha
Genova
Ravena
Rímini
Firenze
Livorno
Ancona
RIJEKA
ZADAR
SPLIT
MAR DA LIGÚRIA
MAR ADRIÁTICO
ITÁLIA
CÓRSEGA
SARDENHA
ROMA
Pescara
Térmoli
Latina
Isérnia
Boiano
Terracina
Sperlonga
Fondi
NÁPOLES
Salermo
ESPANHA
IRÃ
Bari
Bríndisi
Taranto
MAR TIRRENO
MAR JÔNICO
P/ EGITO
Palermo
Trápani
Réggio
Caltanissetta
Catânia
MAR MEDITERRÂNEO
CARTOGRAMA 5.1
Escala Gráfica
100 km
160 km
FONTE: Atlas Mirador Internacional. Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda.
ITÁLIA.
PROVÍNCIAS E CIDADES VISITADAS.

5.2.1.2 Sistema de Planejamento

Tomando por base o ano de 1976, a introdução do planejamento na Itália era considerada recente. Seu emprego – como instrumento de ordenação das atividades econômicas e sociais – iniciara-se depois da II Guerra Mundial. As autoridades italianas da época reconheceram desde cedo a oportunidade de planejar o uso dos recursos externos e internos destinados à reconstrução do País. Foi a partir do esforço planejado de então que a economia italiana pôde apresentar, na década dos anos de 1950, expressivo desempenho global, em grande parte, resultante do desenvolvimento do setor industrial, que propiciou sensíveis melhorias na renda da população.

A orientação global do sistema socioeconômico do País, no campo do planejamento, era tarefa do Ministério do Orçamento e do Planejamento Econômico, coadjuvado pelos diferentes Ministérios Setoriais. A viabilidade técnica dos planos era, contudo, objeto de análise por parte do Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, como órgão consultivo do governo. O exame e parecer desse Conselho, ainda que não constituíssem elementos formais para a aprovação dos Planos, representavam importante passo nessa direção, na medida em que contribuíam para facilitar a decisão do Conselho de Ministros e do próprio Parlamento, ao qual cabia aprovar, por lei, esses instrumentos.

O Conselho Nacional da Economia e do Trabalho representava, pela sua composição, tanto os interesses privados como públicos. Era constituído de um presidente e de 79 membros, dos quais 59 representavam os produtores e os trabalhadores e 20 o governo. Esses últimos eram peritos em assuntos econômicos, financeiros e trabalhistas. Os passos mais importantes no sentido de sistematizar as atividades de planejamento no País foram dados no final da década de 1940, quando teve lugar a elaboração do *I Plano Quinquenal para o Desenvolvimento da Economia*. No decênio de 1955-1964 não houve planos nacionais, mas esquemas globais de desenvolvimento, cuja contribuição foi importante para o aperfeiçoamento dos planos elaborados. (ITÁLIA, 1973: 48-49.)

Em fevereiro de 1967, foi criado o *Comitê Interministerial para a Planificação Econômica*-CIPE, indicando a melhora das atividades de planejamento. Esse Comitê, dirigido pelo Presidente do Conselho de Ministros, foi encarregado de formular a orientação geral da política

econômica da Itália. O CIPE contava com a contribuição do Instituto de Estudos para o Planejamento Econômico-ISPE, que funcionava mais como um órgão técnico de apoio. Os Planos de Desenvolvimento da Itália não constituíam um simples conjunto de previsões, mas uma série de compromissos, flexíveis e reajustáveis, a cada ano, de acordo com os resultados apresentados pela economia. (ITÁLIA, 1976: 103.)

O Plano de Desenvolvimento para o período posterior ao do I Plano Quinquenal (de finais dos anos de 1940) foi elaborado com base em *Relatório Preliminar ao Programa Econômico Nacional (1971-1975),* preparado pelo Ministro do Orçamento e do Planejamento Econômico, em abril de 1969. A esse relatório, pelas suas características prospectivas, foi dado o nome de *Projeto 80*. Ao elaborá-lo, o governo procurou criar as bases não apenas do plano seguinte, como dos futuros *Planos Quinquenais*, estabelecendo uma continuidade e uma ligação entre esses planos, levando o governo e o parlamento a encararem soluções a serem resolvidas em prazo mais amplo de tempo. (ITÁLIA, 1976: 89.)

A elaboração de *Planos Setoriais*, com vigência em períodos não coincidentes com os dos *Planos Nacionais*, foi característica de uma certa fase do processo de planejamento italiano, embora essa circunstância não eliminasse a validade e a importância de tais planos. Vale mencionar a esse respeito o *Plano Decenal para o Desenvolvimento da Agricultura,* com execução iniciada em 1952. Esse Plano tinha como um dos seus principais objetivos a criação de um fundo destinado à aquisição de máquinas agrícolas, a juros de 3% ao ano.

As atividades de planejamento, apesar de algumas interrupções formais do processo, estenderam-se a todas as Regiões e à maioria das províncias da Itália. As ações governamentais executadas nas diferentes Regiões realizavam-se, portanto, segundo planos específicos. Essa situação se verificava, em parte, porque o País, embora acolhesse e conferisse prioridade a trabalhos de planejamento, não dispunha de uma *política nacional de desenvolvimento regional,* executando, ao contrário, *políticas especiais,* de corte sub-regional.

5.2.1.3 Divisão Regional

A Itália tem uma superfície de 301.261 km^2 e contava, em 1974, com uma população de 55,5 milhões de habitantes, o que representava uma densidade demográfica de 184 hab./km^2. O País estava

estruturado em torno de quatro Grandes Regiões: a *Itália Setentrional,* a *Itália Central,* a *Itália Meridional* e a *Itália Insular*, desdobradas, por sua vez, em 20 Regiões, assim especificadas, como mostra a Tabela 5.1:

1. Piemonte: Turim, Vercelli, Novara, Cuneo, Asti, Alexandria;
2. Vale d'Aosta;
3. Lombardia: Varese, Como, Sondrio, Milão, Bérgamo, Bréscia, Pávia, Cremona e Mântua;
4. Trentino-Alto Ádige: Bolzano-Bozen e Trento;
5. Vêneto: Verona, Vicenza, Belluno, Treviso, Veneza, Pádua e Rovigo;
6. Friuli-Veneza Júlia: Pordenone, Údine, Gorizia e Trieste;
7. Ligúria: lmpéria, Savona, Gênova e La Spezia;
8. Emília-Romanha: Placência, Parma, Régio da Emília, Módena, Bolonha, Ferrara, Ravena e Forli;
9. Toscana: Massa-Carrara, Luca, Pistoia, Florença, Livorno, Pisa, Arezzo, Siena e Grosseto;
10. Úmbria: Perúgia e Terni;
11. Marcas: Pesara e Urbino, Ancona, Macerata e Ascoli Piceno;
12. Lácio: Viterbo, Rieti, Roma, Latina e Frosinone;
13. Abruzos: Áquila, Teramo, Pescara e Chieti;
14. Molise: Isérnia e Campobasso;
15. Campânia: Caserta, Benevento, Nápoles, Avellino e Salerno;
16. Apúlia: Foggia, Bari, Taranto, Brindisi e Lecce;
17. Basilicata: Potenza e Matera;
18. Calábria: Cosenza, Catanzaro e Reggio Calábria;
19. Sicília: Trapani, Palermo, Messina, Agrigento, Caltanissetta, Enna, Catania, Ragusa e Siracusa; e
20. Sardenha: Sassari, Nuoro e Cagliari. (ITALIA, 1974: 4-5.)

As 20 Regiões (de *Estatuto Especial* e de *Estatuto Ordinário ou Normal*) referidas eram integradas, em 1974, por 94 províncias.[16] Essas, por seu turno, englobavam 8.050 municípios (ou comunas). (Vide Cartograma 5.2.)

---

16 Com a reestruturação realizada em 2019, a Itália contava, naquele ano, com 110 províncias (incluindo o Vale de Aosta como província) e 8.103 municípios (ou comunas). (Vide Enciclopédia Wikipedia. *Regiões da Itália*. Cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/Regiõesdaltália) (Acesso. abr. 2019.)

Tabela 5.1 - Itália. Área, População e Densidade Demográfica, por Regiões e Grandes Regiões, em 1971

Grandes Regiões e Regiões	Área (km^2)	População (hab.)	Densidade Demográfica (hab./km^2)
A. Itália Setentrional	**119.873**	**24.964.012**	**208**
1. Piemonte	25.399	4.432.313	175
2. Vale d'Aosta	3.262	109.150	33
3. Lombardia	23.850	8.543.387	358
4. Trentino-Alto Ádige	13.613	841.886	62
5. Venécia	18.368	4.123.411	224
6. Friul-Veneza Júlia	7.845	1.213.532	155
7. Ligúria	5.413	1.853.578	342
8. Emilia-Romagna	22.123	3.846.765	174
B. Itália Central	**58.345**	**10.298.269**	**177**
1. Toscana	22.992	3.473.097	151
2. Úmbria	8.456	775.783	92
3. Marcas	9.694	1.359.907	140
4. Lácio	17.203	4.689.482	273
C. Itália Meridional	**73.246**	**12.719.751**	**174**
1. Abruzos	10.794	1.166.694	108
2. Molissa	4.438	319.807	108
3. Campanha	43.595	5.059.348	372
4. Apúlia	19.347	3.582.787	185
5. Basilicata	9.992	603.064	60
6. Calábria	15.080	1.988.051	132
D. Itália Insular	**49.797**	**6.154.515**	**124**
1. Sicília	25.708	4.680.715	182
2. Sardenha	24.089	1.473.800	61
TOTAL DA ITÁLIA	**301.261**	**54.136.547**	**180**

Fonte dos Dados Básicos: (i) ITALIA. Istituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano.** Roma, 1974; e (ii) ITALIA. Istituto Centrale di Statistica. **Bollettino mensile di statistica.** Roma, 51 (9), settembre, 1976: 9.

Como mostra a Tabela 5.1, a *Grande Região da Itália Setentrional* é a mais populosa e de maior superfície do País. Essa Grande Região cobria 39,8% do território nacional e abrigava 46,1% da população italiana. O maior contingente demográfico dessa Região decorria, em grande medida, da atração exercida por suas atividades econômicas mais dinâmicas sobre a população de outras Regiões. Do total da Superfície Agrícola Útil-SAU, explorada na Itália (17,5 milhões de

hectares), 34,2% (ou seja, 5,9 milhões de hectares) encontravam-se na Itália Setentrional, em particular nas Regiões do Piemonte (7,8%), da Lombardia (7,2%) e da Emília-Romanha (7,7%), áreas de grande importância agrícola. Em 1973, daqueles 5,9 milhões de hectares de SAU, cerca de 1,9 milhão (32,2%) estavam ocupados com cereais (trigo, aveia, arroz e milho), cuja produção alcançou 8,8 milhões de toneladas (57% do total do País). (ITÁLIA, 1974: 170, 176 e 192.)

A *Grande Região da Itália Central*, com uma densidade demográfica de 177 hab./km^2, correspondia a 19,4% do território italiano e abrigava 19,1% de sua população. Destacava-se também pela produção de minério de ferro, pirita, cobre, manganês, mercúrio, mármore (em Massa-Carrara), bórax, linhito e alabastro, obtidos em sua maior parte na Região da Toscana, superada, nesse domínio, apenas pela Sardenha. Nessa Grande Região localizava-se Roma, a capital do País, cuja população em 1974 era de 2.856.000 habitantes (27,7% do total). (ITÁLIA, 1973: 30-31.)

A *Grande Região da Itália Meridional* – a segunda Grande Região do País, em população e em superfície – tinha valores, a esse respeito, correspondentes a 23,5 e 24,3% dos totais nacionais. A Região da Campanha, uma das mais importantes, em matéria de produção agrícola, era, por sinal, a que apresentava a maior densidade demográfica (372 hab./km^2) do País. Grande parte da produção de leguminosas provinha da Campanha, responsável por cerca de 65% do feijão produzido na Itália.

A *Grande Região da Itália Insular*, constituída pelas Ilhas da Sicília e da Sardenha, apresentava clima mais ameno, favorecendo, assim, a exploração de culturas comuns a países quentes, como a cana-de-açúcar, o bambu, o papiro e o algodão. Essa Grande Região também se notabilizava pela disponibilidade oferecida no campo da exploração mineral. No final dos anos de 1970, com a descoberta de petróleo na Sicília – a província que mais produzia nesse domínio – a indústria local assumiu novas dimensões. Na Sicília e na Sardenha viviam 11,3% dos habitantes da Itália, em área que correspondia a 16,5% do território nacional. Na Sardenha estavam localizadas as mais importantes explorações de ovinos do País, concentrando-se ali 36% (2,1 milhões de ovinos) do efetivo nacional (6 milhões de cabeças), de acordo com o Censo de 1970.

AUSTRIA
SUIÇA
FRANÇA
IUGOSLÁVIA
MAR ADRIÁTICO
MAR LIGURIA
MAR TIRRENO
MAR IONIO
MAR MEDITERRÂNEO
TRENTINO ALTO ADIGE
FRIULI VENEZIA GIULIA
VALLE D'AOSTA
LOMBARDIA
VENETO
PIEMONTE
EMILIA-ROMAGNA
LIGURIA
TOSCANA
MARCAS
UMBRIA
LACIO
ABRUZO
MOLISE
PUGLIA
CAMPANIA
BASILICATA
CALABRIA
SICILIA
SARDEGNA
ROMA
LEGENDA:
CARTOGRAMA 5.2
ITÁLIA.
DIVISÃO REGIONAL
FONTE: Italia. Istituto Centrale di Statistica. Annuário Statistico Italiano. ROMA, 1974.

As Grandes Regiões da Itália Meridional e da Itália Insular, apesar de menos desenvolvidas do que as outras duas Grandes Regiões italianas, contavam com atividades industriais também importantes, graças aos estímulos especiais que o governo lhes vinha concedendo. Salientavam-se a esse respeito as províncias de Bari, Brindisi e Taranto, na Região da Apulia, que formam o chamado *triângulo industrial do Sul*. (ITÁLIA, 1973: 33.)

Os principais produtos agrícolas italianos eram o trigo, o arroz, a oliva e a uva, com os destaques locacionais já referidos. No tocante ao setor industrial, a produção automobilística, a refinação de petróleo, a produção de têxteis e de máquinas e equipamentos respondiam pelo desenvolvimento do setor dinâmico da economia nacional. De fato, além de contribuir para a geração do produto nacional, a indústria italiana absorvia 44% da população economicamente ativa do País. (Vide Anexo 3.)

A balança comercial da Itália, como a da maioria das nações europeias, era deficitária. Para reduzir os efeitos sobre o balanço de pagamentos, provocados pela importação de petróleo, a Itália, assim como os demais países desenvolvidos da Europa, buscava, a qualquer custo, vender mais e mais serviços, além de produtos, aos países árabes. Essa orientação contemplava também outras nações subdesenvolvidas, como as de origem árabe, que representavam importante mercado comprador de serviços no campo tecnológico. Com essa investida, a situação dos países subdesenvolvidos, que não produziam petróleo para atender suas necessidades, tendia a se agravar. A mudança desse quadro requeria a adoção de estratégias claras e bem definidas para evitar os efeitos do contra-ataque da nova ofensiva econômica das nações ricas.

5.2.2 Processos de Atuação da Cassa per il Mezzogiorno

A esse respeito, examino em meu livro *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*, as motivações responsáveis pela instituição de mecanismos de atuação extraordinária em relação ao Sul da Itália. Também destaquei ali os contornos da *Região do Mezzogiorno*, a criação da *Cassa*, as fontes de apoio político e os procedimentos relacionados à *Elaboração e Execução de Planos para o Desenvolvimento da Região*, por parte da Instituição em apreço.

5.2.2.1 Região do Mezzogiorno

O Mezzogiorno compreende as *Grandes Regiões da Itália Meridional*, da *Itália Insular* e pequena parte da *Itália Central* (províncias de Latina, Frosinone e Rieti, na Região do Lácio, e província de Ascoli Piceno, na Região de Marcas), a respeito das quais já foram apresentadas algumas informações no item 5.2.1 anterior. Esse espaço cobria uma superfície de 133.367 km^2 e abrigava, em 1971, 20,1 milhões de habitantes. Esses números correspondiam a 44,2% e a 37,2% dos totais nacionais. (Vide Tabelas 5.1 e 5.2.)

A porção territorial restante, destacada no Cartograma 5.3, representa o chamado Centro-Norte, que é a área desenvolvida da Itália. A separação do País numa parte rica e noutra pobre tem aqui propósito didático, desde que o território nacional apresenta diversidades intra e inter-regionais acentuadas. A Região do Mezzogiorno, embora considerada atrasada, segundo os padrões europeus, poderia ser considerada desenvolvida, nos anos de 1970, quando comparada ao Nordeste brasileiro de então.

O Centro-Norte, em virtude das melhores condições econômicas locais, sempre exerceu atração sobre os habitantes do Mezzogiorno, contando assim com população superior, em números (33.979.493 habitantes, segundo o Censo Demográfico Italiano de 1971). A densidade demográfica do Centro-Norte (202 hab./km^2) era, desse modo, mais alta do que a da Itália (180 hab./km^2) e a do Mezzogiorno (151 hab./km^2).

As diferenças entre esses dois grandes espaços eram, portanto, visíveis em muitos sentidos. Em termos de geração do Produto Interno Bruto-PIB, a contribuição do Mezzogiorno não chegava a alcançar 25% do PIB nacional, em 1951, quando tiveram início as ações governamentais extraordinárias naquela Região.

5.2.2.2 Motivações para a Realização de Ações Extraordinárias

As intervenções governamentais desse tipo, em áreas deprimidas, representavam (e continuam representando) quase sempre o resultado de esforços de várias décadas de trabalho, efetuadas, com maior ou menor intensidade, no sentido de criar condições para eliminar o atraso das comunidades pobres. E tais esforços só se concretizavam porque essas Regiões eram habitadas por populações carentes, cujas dimensões numéricas podiam engendrar problemas

sociais e políticos capazes de sensibilizar, com o tempo, os administradores das regiões mais desenvolvidas. É, portanto, a preocupação com as populações pobres e a manutenção do "equilíbrio" do sistema nacional que embasam as decisões extraordinárias em regiões desse tipo, pois não há registros de zonas pobres em recursos naturais e vazias do ponto de vista demográfico incluídas na categoria de áreas deprimidas. Era isso, pelo menos, o que a evidência empírica vinha mostrando em relação às experiências mais conhecidas.

Cartograma 5.3
Região do Mezzogiorno
Fonte: ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972, p. 4.

A Itália registrou, na segunda metade dos anos de 1940, algumas modificações de natureza geral, realizadas em função do esforço de reconstrução do pós-guerra. Em fins de 1947, com base na ajuda financeira externa, foram postas em prática medidas necessárias à paralisação da forte inflação a que estava submetido o País desde o final de 1943 (restrições ao crédito, valorização da moeda, redução das despesas etc.). Com base em tais medidas, reativou-se entre 1948 e 1950 o aparelho produtivo interno, em consequência do que alguns setores atingiram níveis de produção superiores aos alcançados antes da guerra. (MACCIARDI, 1962: 110.)

A política então adotada, ao tempo em que se revelava eficaz em matéria de reconstrução da economia nacional, fornecia também elementos, compreendidos através dos resultados obtidos, que indicavam a necessidade de pôr em prática uma política de desenvolvimento para o País. O *Plano Fanfani,* elaborado em 1949, embora bem menos abrangente do que os planos quinquenais iniciados a partir da década de 1950, contemplava, na realidade, alguns desses elementos (redução do desemprego e dinamização dos setores produtivos), revelando preocupação com a desigual repartição dos recursos em escala nacional.

O caso da Itália, caracterizada por uma parte rica e tendente a se desenvolver cada vez mais – o Centro-Norte – e por outra pobre – o Sul –, com dimensões geográficas e populacionais quase tão amplas quanto às da primeira, insere-se na *linha da intervenção extraordinária em áreas deprimidas*, definida em função da escassez ou do aproveitamento inadequado dos recursos naturais e da concentração demográfica.

Na primeira metade do século XX, em particular no decorrer de suas quatro primeiras décadas, a economia italiana seguiu o curso do protecionismo econômico predominante à época. Não havendo orientação a respeito do desenvolvimento mais equilibrado do País, tanto setorial como espacial, os resultados então alcançados expressavam-se por pequenos aumentos de produção agrícola e industrial que pudessem contribuir para a expansão do consumo público. Mas "seus efeitos sobre o incremento da renda foram anulados pelos custos crescentes, que tornaram os resíduos locais de exportação ainda menos competitivos nos mercados internacionais." [17]

---

[17] MACCIARDI, Leopoldo. *I risultati economici della politica di sviluppo. In:* ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno**. La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1, p. 273.

Tabela 5.2 - Superfície, População e Densidade Demográfica da Área de Atuação da Cassa per il Mezzogiorno, em 1971

Regiões e Províncias do Mezzogiorno	Área (km^2)	População (hab.)	Densidade Demográfica (hab./km^2)
1. Marcas	2.086	340.758	163
Ascoli Piceno	2.086	340.758	163
2. Lácio	8.238	942.030	114
Latina	2.250	376.238	167
Frosinone	3.239	422.630	130
Rieti	2.749	143.162	52
3. Abruzos	10.794	1.166.694	108
4. Molissa	4.438	319.807	72
5. Campanha	13.595	5.059.348	372
6. Apúlia	19.347	3.582.787	185
7. Basilicata	9.992	603.064	60
8. Calábria	15.080	1.988.051	132
9. Sicília	25.708	4.680.715	182
10. Sardenha	24.089	1.473.800	61
TOTAL DO MEZZOGIORNO	**133.367**	**20.157.154**	**151**

Fonte dos Dados Básicos: (i) ITALIA. Istituto Centrale di Statistica. *Annuario statistico italiano*. Roma, 1974; e (ii) ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno: 1966-1969.** Roma: 1968.

Em 1950, o governo italiano tomou, de fato, duas decisões distintas, da maior importância nesse campo. "Com a primeira se enfrentava organicamente pela primeira vez o problema da zona atrasada do Mezzogiorno; com a segunda se tocava de perto o problema da reforma agrária" (...). Os instrumentos neste sentido correspondiam à Lei Sila, de maio de 1950, e à 'lei de transação', de outubro do mesmo ano, com as quais o governo procurou reformar a estrutura da agricultura do País, particularmente nas Regiões da Itália Central e no Mezzogiorno." (MACCIARDI, 1962, vol. 1: 273.)

Aos procedimentos de expropriação das parcelas de terras consideradas excedentes, juntaram-se outras medidas de apoio e fomento à agricultura nacional, expressas no *Plano Duodecenal de Desenvolvimento Agrícola,* a exemplo das relativas à concessão de crédito para melhoramento das fazendas e fortalecimento das propriedades localizadas nas zonas de montanha. Essas medidas, contudo, não poderiam produzir maiores efeitos, em particular sobre o

Mezzogiorno, pois além de serem definidas e postas em prática não estavam contidas em plano global de desenvolvimento, articulado e voltado para a Região. Na verdade, o quadro local tenderia a se manter sem grandes modificações estruturais, caso o Sul da Itália, caracterizado por sua pobreza secular, não representasse para o País sério perigo ao *equilíbrio do poder*, ameaçado pelas forças da extrema esquerda. [18] A decisão de criar condições para a melhoria do sistema socioeconômico do Mezzogiorno baseou-se, assim, muito mais em fatos políticos do que em evidências técnicas, como de resto tem ocorrido e continua a se verificar nas regiões deprimidas do mundo.

5.2.2.3 Instituição da Cassa per il Mezzogiorno

A atuação governamental no Sul da Itália, de forma orgânica e programada, teve início efetivo com a instituição da *Cassa per il Mezzogiorno*. Criada pela Lei N° 646, de 10/08/1950, foi-lhe atribuída a responsabilidade de coordenar a aplicação dos investimentos públicos e privados e de obter o desenvolvimento econômico da área sob sua jurisdição. De acordo com a lei que a instituiu, a *Cassa* recebeu também a incumbência de executar obras e serviços constantes do *Plano de Desenvolvimento da Região*. Com essa competência na área da execução direta, reforçava-se não apenas a capacidade de ação daquela entidade como do próprio governo central, que tinha na *Cassa* o seu instrumento básico para a intervenção extraordinária na Região. Nessas condições, certos investimentos governamentais, prioritários a nível regional, foram aplicados sob a responsabilidade da *Cassa*, a exemplo dos destinados ao abastecimento de água e à *recuperação de terras*. Dita competência exige melhor explicitação do assunto.

A execução direta por parte de entidades encarregadas de planejar, coordenar e promover o desenvolvimento em escala regional tem representado esforço exaustivo e muitas vezes desgastante para as instituições responsáveis por essas tarefas, máxime nos países onde a administração do desenvolvimento se realiza segundo modelos setoriais, como é o caso do Brasil. Trata-se de procedimento normal, por mais importante e eficaz que possa ser a administração em bases regionais para os países subdesenvolvidos, pois não há condições de contrapô-la à administração setorial, que é mais fácil de ser exercida. O problema, contudo, não

[18] CAMPILLI, Pietro. Presidente del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno dal 1950 al 1958. Depoimento analitico. *In:* ITÁLIA. *Cassa per il Mezzogiorno.* **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962: 56. vol. 1.

consiste em substituir o modelo setorial pelo regional, mas de combiná-los, posto que, se é através da administração setorializada que se atende com mais propriedade aos objetivos nacionais do desenvolvimento, é também por intermédio da administração regionalizada que as desigualdades inter-regionais de renda podem ser reduzidas. Por mais interesse e atração que esse tema possa exercer sobre os técnicos, deve-se ter em mente que o encaminhamento de soluções a respeito da regionalização administrativa constitui matéria de exclusiva competência política.

A *Cassa per il Mezzogiorno* era uma entidade de personalidade jurídica própria, conforme estabelecia o Art. 99 do Decreto N° 1.523, de 30/06/1967,[19] porém dotada de características especiais que a configuravam como *organismo de intervenção extraordinária* no campo do desenvolvimento regional. Essa entidade apresentava estrutura funcional em consequência da qual era possível defini-la, nos termos da administração pública brasileira, tanto como órgão da administração direta, quanto como entidade da administração indireta. Por depender, em determinado sentido, do governo central, do qual era agente, ela se enquadrava na primeira categoria. Mas pela autonomia de que dispunha para cumprir uma função específica que o Estado lhe atribuíra podia ser incluída na segunda.

Três particularidades importantes podiam ser ressaltadas em relação à estrutura e funcionamento da *Cassa*. A *primeira particularidade* dizia respeito ao fato de que essa Instituição não era órgão da administração direta, também não era autarquia, nem era fundação, tampouco empresa pública, ainda que guardasse equivalência com todas essas figuras jurídicas. Era entendida como *um organismo do Estado, com feições especiais e extraordinárias*. De modo mais específico, a *Cassa era uma instituição instrumental, especial e exclusiva, de vida temporária e dotada de autonomia financeira*. [20] Tratava-se de instituição instrumental, na medida em que fora criada com a função específica e exclusiva de "realizar o plano de obras públicas e de intervenção extraordinária estatal formulado pelo Comitê de Ministros para o Mezzogiorno," sendo ambos – plano e comitê – previstos na lei. (TRACANNA, 1962: 3.)

---

[19] ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno.** Roma, 1968: 12.

[20] TRACANNA, Luciano. Avvocato dello Stato. *In:* ITALIA. "Cassa per il Mezzogiorno." **La Cassa e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962: 35. vol. 1.

A *Cassa*, por outro lado, fora criada para *cumprir missão específica em prazo determinado*, diferindo, portanto, das entidades públicas instituídas para realizarem ou prestarem serviços cuja conclusão não podia ser definida no tempo, desde que tais serviços sempre seriam requisitados pela comunidade, tais como: segurança, educação e saúde. *Essa segunda particularidade* a aproximava de instâncias administrativas como os Grupos ou Comissões. Contudo, isto não significava que o prazo definido em sua lei de criação não tivesse sido submetido a alterações. A esse respeito, deve-se ressaltar a prorrogação da vigência do prazo inicial para 31/12/1980, estabelecida no Decreto N° 1.523, de 30/06/1967, que alterou, por sua vez, o Artigo 29 da Lei N° 717/1965. Desse modo, ainda que passando por sucessivas prorrogações, a Entidade continuava sendo uma organização caracterizada pela temporariedade. Note-se, a propósito, que a Lei N° 183, de 02/05/1976, definia, em seu Artigo 22, algumas parcelas de recursos a serem atribuídos à *Cassa* nos quinquênios de 1981-1985 e de 1986-1990, o que significava a possibilidade de alterar seu prazo de vigência.

A *terceira particularidade* referia-se à sua autonomia financeira, expressa, por um lado, pelas dotações anuais ou plurianuais – que lhe eram atribuídas por lei para a execução direta ou indireta das obras e serviços constantes dos planos de intervenção extraordinária e, por outro, por empréstimos. De fato, a lei atribuiu à *Cassa* a faculdade de recorrer a "fontes próprias de financiamentos, emitindo obrigações ou contraindo empréstimos inclusive do exterior, destinando o produto do financiamento a obras determinadas, além de reaplicar na realização do escopo institucional a soma proveniente do "reembolso do financiamento." (TRACANNA, 1962: 39.)

Reforça a característica especial e extraordinária da *Cassa*, no que diz respeito à sua temporariedade, a constituição de seu *quadro de pessoal*. Nesse sentido, suas atividades deveriam ser exercidas por servidores pertencentes aos quadros da administração pública italiana e por pessoas contratadas, pela própria Instituição, para a execução de tarefas específicas. Com isso, procurara o legislador, desde o início, evitar o problema de se remanejar o pessoal ligado à Entidade, quando cessassem suas responsabilidades. Com essa providência, tratavam os Poderes Legislativo e Executivo de evitar, na medida do possível, a burocratização da *Cassa*, sabedores que eram das tendências que tinham as instituições de caminharem nessa direção. O número de pessoas – requisitadas ou contratadas – era definido, até 1971, pelo *Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária*

no Mezzogiorno-COMIM, de acordo com o que estabelecia o Artigo 14 do Decreto N° 1.523/1967. Dessa data em diante, as atribuições do COMlM foram transferidas para o *Comitê Interministerial para a Programação Econômica-ClPE.*

A *Cassa* era dirigida por um *Conselho de Administração*, um *Comitê Executivo* e um *Colégio de Revisores*. Os membros do Conselho de Administração exerciam suas funções por um período de cinco anos, mas podiam, como era usual na administração pública italiana, permanecer por mais tempo na função. O *Conselho de Administração* da *Cassa* foi presidido desde a criação da Entidade até 1976 por *Gabriele Pescatore*, que também era o Presidente da *Cassa*.[21] A longa permanência na mesma função, embora possa ser desvantajosa – pela cristalização de ideias que dificultam a introdução de processos modernos de trabalho, por exemplo –, podia trazer a vantagem da continuidade administrativa, quando se considerava a temporariedade característica das ações naquela Região. O *Comitê Executivo* era órgão de assessoramento do Conselho de Administração, a quem competia, facultativamente, designar seus cinco membros, ouvido o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno. O *Colégio de Revisores*, que correspondia a uma espécie de Conselho Fiscal, era constituído de três membros efetivos e três suplentes, que exerciam mandato de dois anos. Esses membros, que podiam ser reconfirmados na função, provinham da Magistratura Estatal ou do Tribunal de Contas ou do Ministério do Tesouro.

---

[21] Gabriele Pescatore esteve no Nordeste no ano de 1966, em missão de assessoramento técnico à Sudene, definida em decorrência de Acordo entre a Organização dos Estados Americanos e o Governo brasileiro, no qual se previa a constituição de Comitê Internacional de Assessores de Alto Nível. Esse Comitê teria três membros: o Delegado Francês do Plano, o Presidente da *Cassa* e o Diretor do Departamento de Colonização de Israel – Raanan Weitz. O Comitê foi composto, entretanto, sem a participação do representante francês. Do trabalho então realizado, resultou a produção do seguinte documento: PESCATORE, Gabriele & WEITZ, Raanan. **Relatório sobre uma missão ao Nordeste do Brasil.** Recife-PE: Sudene, 1966. 36 p. Mimeogr. Nesse relatório são examinados aspectos relacionados à estrutura institucional da Sudene, aos planos de desenvolvimento da Região e ao desenvolvimento agrícola, enfatizando-se, sobre o último aspecto, questões subordinadas aos recursos de solo e água, planejamento e instrumentos de execução. Um outro ponto importante desse Relatório corresponde ao destaque e à ênfase que deveriam ser conferidos à Sudene, em matéria de autonomia administrativa. Tal recomendação, que expressava bem a experiência dos dois especialistas e a expectativa do corpo técnico da Sudene, não teve sequência prática, assim como outras proposições do mesmo tipo. Esses assuntos serão examinados no item 5.3.

5.2.2.4 Apoio Político

A orientação política e programática geral, relacionada com as ações governamentais no Sul da Itália, era estabelecida, a nível mais elevado, por um Comitê de Ministros. Até 1971, exercia essa função o Comitê de Ministros para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno-COMIM, constituído no âmbito do Comitê Interministerial para a Planificação Econômica-CIPE, antes mencionado. Embora o COMIM tenha sido suprimido em 1971, trata-se aqui de suas atribuições principais e do papel por ele desempenhado no processo de desenvolvimento da Região.

O COMIM era presidido pelo *Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno*. Esse Ministro presidia o Comitê e se encarregava de assegurar as atividades da *Cassa* e das instituições que, sob a coordenação dessa, atuavam na Região, de acordo com o que estabelecia o *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno,* elaborado, até 1971, sob a responsabilidade desse Comitê. A articulação interinstitucional das ações governamentais na Região em referência, fosse em termos técnicos, fosse em termos políticos, era regulamentada por dispositivos legais (leis ou decretos), o que facilitava a atribuição e o cumprimento de responsabilidades, por parte da *Cassa* e das instituições executivas que atuavam no Sul da Itália. Como o sistema político-administrativo da Itália era (e continua sendo) de base parlamentarista, foi possível conferir o necessário apoio político nacional à administração do desenvolvimento da Região menos desenvolvida do País, a partir da formação do COMIM. Pela sua representatividade, quantitativa e qualitativa, tornava-se mais fácil a esse Comitê entender os problemas da área, podendo os Ministros que o compunham, através dos Ministérios que dirigiam, emprestar suporte mais adequado às ações da *Cassa*. O COMIM exercia também atividades técnicas, utilizando pessoal especializado de sua Secretaria.

5.2.2.5 Elaboração e Execução de Planos

As ações desenvolvidas pelo governo italiano na Região eram orientadas por *planos plurianuais de intervenção extraordinária*, elaborados no seio do COMIM e da *Cassa*, até 1971. Dessa data em diante, os planos e programas passaram a ser produzidos pela *Cassa*, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CIPE. Os instrumentos de planejamento compreendiam *Planos de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno* e *Programas Quinquenais da Cassa*. Os primeiros caracterizavam-se “como uma previsão de caráter geral e de

princípio a respeito do complexo orgânico das obras que, no período de duração da Cassa, deveriam ser realizadas em qualquer um dos grandes setores objeto de intervenção.” [22]

Ao se modificar um plano – fosse na sua estrutura financeira, fosse em seu arcabouço conceitual –, o que se buscava era corrigir previsões incompatíveis com o ambiente que se pretendia alterar. O planejamento das intervenções extraordinárias na Região realizava-se no sentido de harmonizar as necessidades regionais com as nacionais, segundo orientação global expressa nos *Planos Quinquenais de Desenvolvimento* do País. Com base nas diretrizes que orientavam o desenvolvimento da Itália, o COMIM elaborou, até 1971, o *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*. Em sua elaboração, o Comitê levou em conta as contribuições apresentadas pelas Juntas Regionais e pela *Cassa*.

Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno. Esse Plano constituía “o instrumento fundamental da ação do governo na área, em função do qual se dava organicidade e unicidade à intervenção pública e se buscava transformar a estrutura produtiva e as condições sociais da Itália Meridional, a fim de alcançar uma plena e harmônica integração dessa área no processo de desenvolvimento do País.”[23]

Para alcançar sua configuração final, o Plano elaborado pelo COMIM passava por três fases, uma de *predisposição* – que correspondia ao trabalho técnico de elaboração –, outra de *formação* e uma terceira de *aprovação*. A primeira fase ficava a cargo do pessoal técnico da Secretaria do COMIM, da *Cassa* e das Regiões, constituindo as duas últimas tarefas de natureza política, sob a responsabilidade do COMIM e do CIPE. (ITALIA, 1968: 3-4.)

O *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno,* seguindo as diretrizes do Plano Nacional para o Desenvolvimento da Itália (como o de 1965-1969), vigorava pelo prazo de cinco anos, de acordo com a sistemática estabelecida na Lei N° 717, de 26/06/1965. Contudo, o *I Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no*

[22] PESCATORE, Gabriele. “Aspetti giuridici degli interventi straordinari nel Mezzogiorno: la pianificazione.” Foro Italiano: 1961, p. 39-41. *In:* TRACANNA, 1962: 32.

[23] ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinamento degli interventi nel Mezzogiorno: 1966-1969.** Roma, 1968: 3.

Mezzogiorno não cobriu o mesmo horizonte do Plano Nacional (1965-1969), pois só foi aprovado em 1°/10/1966, para vigorar até o fim do período de execução do *Plano Quinquenal de Desenvolvimento do País*. Os planos para a Região, de maneira idêntica ao que ainda ocorria em relação aos planos nacional e setoriais da Itália, continuavam sujeitos a certas discrepâncias de coincidências de prazos, embora as autoridades responsáveis pela Região se esforçassem por eliminá-las.

Em termos formais, o *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno* não continha diagnóstico detalhado das Regiões do Sul da Itália, ocupando-se de modo mais analítico com as diretrizes e procedimentos que orientavam a intervenção pública na Região, tanto em termos espaciais como setoriais. A partir dos objetivos e critérios estabelecidos para a intervenção nos diversos setores, eram definidos os instrumentos de atuação direta (investimentos a cargo das empresas com participação estatal ou investimentos governamentais exclusivos) e indireta da *Cassa* (investimentos realizáveis à custa de incentivos fiscais e financeiros). O *Plano de Coordenação* correspondia, desse modo, mais a um documento instrumental e de orientação global do que a um plano operacional, condizente, portanto, com o pensamento político geral que o governo central, através do COMIM, expressava no tocante ao desenvolvimento da Região.

As modificações sobre o *Plano de Coordenação*, assim como a fixação dos tetos financeiros para a execução das obras de intervenção na área, a cargo da *Cassa* e dos órgãos da administração pública ordinária, eram realizadas anualmente pelo COMIM. Sua apresentação ao Parlamento se dava por intermédio de proposta do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, seguindo em linhas gerais a estrutura do *Plano de Coordenação*.[24] Esse documento, que representava a programação anual para o Sul da Itália e algumas outras zonas deprimidas do País, norteava, em consequência, o *Programa Operativo Anual* da *Cassa*.

Programas Quinquenais da Cassa. As iniciativas relacionadas a obras e serviços, de caráter extraordinário ou ordinário, realizados pela *Cassa* e pelos Ministérios Setoriais, eram consolidadas em um *Programa Quinquenal para o Sul da Itália*. Esse programa foi

[24] ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Relazione previsionale e programmatiche sugli interventi pubblici nel Mezzogiorno per l'anno 1969;** (al senso dell'art 6° del testo unico N° 1.523 del 30 giugno, 1967). Roma: 1968.

elaborado, até 1971, com base nas orientações constantes do *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*, de modo a atender às necessidades socioeconômicas da Região. Daquela data em diante, a *Cassa* passou a seguir as diretrizes do ClPE.

O *Programa Quinquenal para o Sul da Itália* era bem diferente do *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*, por abordar de forma detalhada a programação executiva setorial. Contudo, como o anterior, ele não continha análises globais e setoriais referentes ao comportamento dos sistemas econômicos das diferentes Regiões do Mezzogiorno, nem do Sul da Itália como um todo, o que não significa dizer que tais estudos não fossem realizados. Mas era bastante detalhado em termos de distribuição espacial dos programas e de definição dos incentivos e facilidades concedidas aos setores sobre os quais agiam a *Cassa* e os Ministérios Setoriais. O *Programa Quinquenal para o Sul da Itália* destacava também, de modo específico, as ações que deviam ser executadas de forma prioritária nas Regiões do Mezzogiorno.[25]

A execução dos programas governamentais constantes do referido *Programa Quinquenal*, conforme mencionado anteriormente, era feita por intermédio da Entidade Regional e de outras instituições públicas. No tocante à execução de obras de competência da *Cassa*, a lei definia que ela se encarregaria de selecionar as entidades a quem conferir concessões para a realização de obras de sua responsabilidade. Os procedimentos empregados a este respeito assemelhavam-se aos normalmente utilizados no Brasil para a contratação de obras a serem executadas por empresas privadas.

No caso da execução dos *Projetos Especiais* – em certo sentido, correspondentes aos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional em curso no Brasil*, cujo exame será feito no item 5.3.5.3, adiante – foram estabelecidos novos critérios para sua implementação no Art. 89 da Lei N° 183, de 02/05/1976. Esses Projetos, que podiam ser prioritários tanto a nível do Mezzogiorno como do País, deviam ser submetidos à aprovação do Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno e ao Conselho Interministerial para a Programação Econômica-CIPE, que adotavam "as providências necessárias, assim como as concernentes ao tempo de execução, estabelecendo critérios

[25] ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale: 1965-1968.** Roma: 1968.

e modalidades para a realização dos projetos, ainda que tais procedimentos requeressem a modificação de dispositivos vigentes em matéria de procedimentos administrativos." (...). Era com base nas deliberações do ClPE que o Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno aprovava "o programa anual da *Cassa* para a execução dos Projetos Especiais."[26] (Vide Esquema 5.1.)

Modificações Verificadas após 1971. As disposições que regulavam os processos de tomada de decisão e de planejamento em relação ao Mezzogiorno, constantes do Decreto N° 1.523/1967, foram modificadas com a sanção da Lei N° 853, de 06/10/1971. As alterações então realizadas implicaram não apenas a extinção do COMlM, que teve suas atribuições transferidas para o CIPE, como em transformações no funcionamento da *Cassa*. Essas mudanças – postas em prática sob a argumentação da necessidade de aperfeiçoar o processo de descentralização administrativa, de acordo com o qual seria concedida maior autonomia às Regiões do Mezzogiorno –, no tocante à disponibilidade de instrumentos, em particular os financeiros, e de poder de execução, tiveram no fundo outra motivação. Em minha opinião, foi a necessidade de fortalecer o governo central que determinou a implementação dessas medidas, pois a descentralização administrativa, no contexto de políticas específicas de desenvolvimento regional, só é levada a bom termo quando a *área objeto de intervenção extraordinária* continua pondo em risco o "equilíbrio" do sistema nacional. E esse não era bem o caso da Região no início dos anos de 1970. Ao contrário, o que importava, naquele momento, ao que tudo indicava, era a sustentação do "equilíbrio" do sistema econômico nacional, com boa margem de segurança – o que significava dizer "equilíbrio" da Região Centro-Norte do País –, cujos termos de intercâmbio com o resto do mundo e com a Europa, em particular, começavam a se mostrar desfavoráveis.

Por isso, não era interessante manter um Comitê de Desenvolvimento Regional, como o COMIM, nem reforçar a Instituição encarregada de promover o desenvolvimento da área. Daí a iniciativa de eliminar um intermediário importante, porém desnecessário, do ponto de vista nacional – o COMIM –, e concentrar as decisões por ele tomadas nas mãos do colegiado responsável pela coordenação das ações governamentais em escala nacional – o ClPE. As modificações

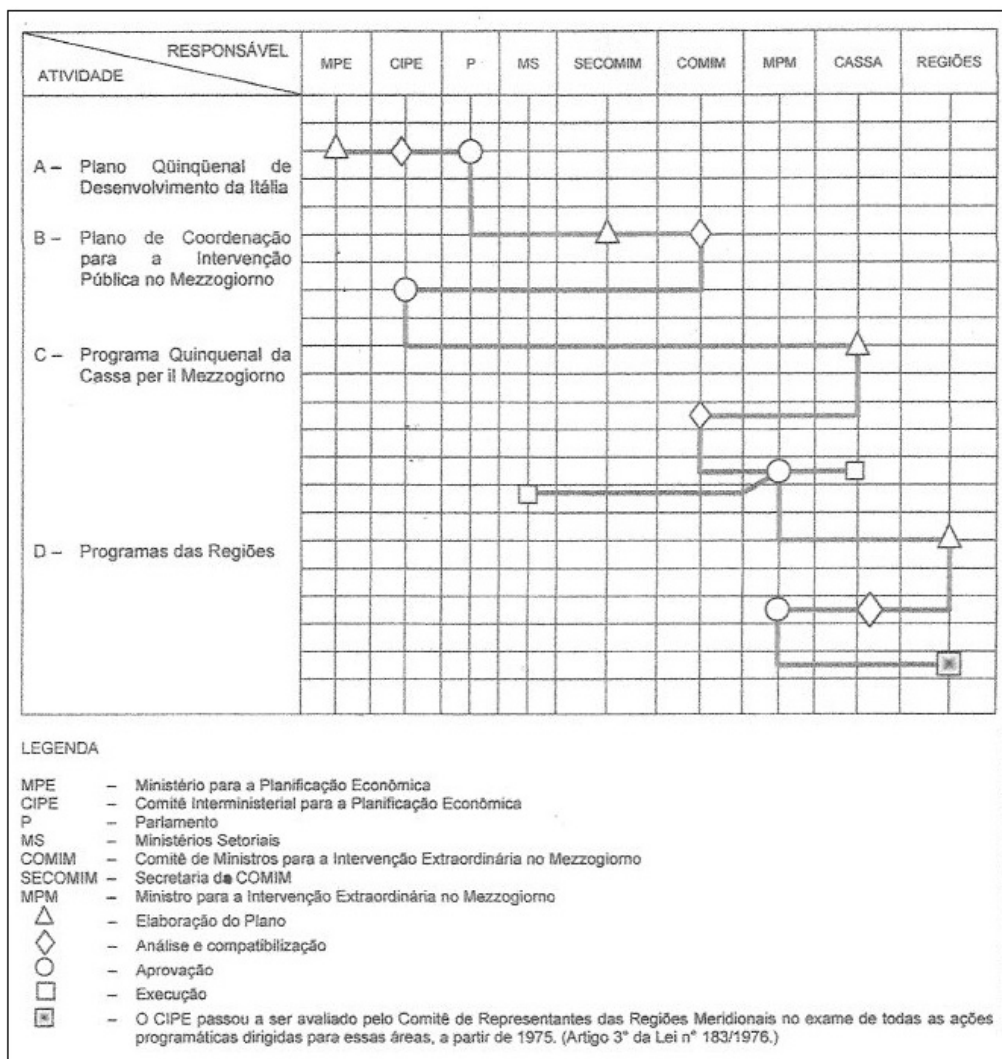
[26] ITALIA. Istituto per l'Assistenza allo sviluppo del Mezzogiorno (IASM). **Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980.** IASM Notizie, Roma, 9 (5), 1976: 12.

então procedidas contemplavam restrições em matéria de concessão de incentivos; definição de procedimentos para a aprovação e execução de projetos especiais; e mudança na composição do Conselho de Administração da *Cassa* – que passou a contar com um Presidente e apenas seis membros etc. Essas alterações constituíram os pontos centrais de atenção da Lei N° 853/1971. Suas disposições vigoraram no período de 1971-1975, introduzindo-se nesse texto novos dispositivos no ano de 1976. Com efeito, em 02/05/1976, o Parlamento italiano aprovou a Lei N° 183, disciplinando as formas de intervenção extraordinária na Região para o período de 1976-1980. (ITALIA, 1976:12.)

Ressalte-se, ainda, que o *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*, já mencionado e previsto no Art. 29 do texto único da legislação relativa à Região, consolidada pelo Decreto N° 1.523/1967, foi suprimido pela mesma Lei que extinguiu o COMIM. Nessas condições, o CIPE passou a emitir "diretrizes para a intervenção já objeto do mencionado plano plurianual de coordenação, para cuja realização tenha havido disciplinamento no texto único citado, desde que não houvesse incompatibilidade com as normas da presente lei." (Art. 19, Parágrafo 10 da Lei N° 853/1971.)

5.2.3 Orientação Programática

A intervenção governamental, com caráter extraordinário, em áreas deprimidas, como a exercida por meio da adoção de medidas globais, é entendida aqui como o resultado de decisões de natureza política. O reconhecimento pelas áreas técnicas da existência de situações socioeconômicas inaceitáveis, segundo padrões nacionais ou estrangeiros, em zonas desse tipo, embora fundamental, não constitui condição necessária e suficiente para que as soluções a respeito sejam encaminhadas de forma consequente. A evidência empírica demonstra que à constatação técnica sobrepõe-se, quase sempre, o fato político. E é bom que assim seja, para que as decisões ganhem legitimidade de acordo com as aspirações da população.

As ações postas em prática pelo governo italiano na Região orientaram-se, em linhas gerais, nessa direção. De fato, antes mesmo da entrada em funcionamento da *Cassa*, reconhecia-se na Itália que a economia dessa Região se caracterizava por apresentar uma agricultura frágil e uma indústria incipiente, assim como escassas possibilidades de dinamização desses setores, frente a uma região desenvolvida e em expansão, como o Centro-Norte.

Esquema 5.1
Itália. Síntese do Processo de Planejamento para o Mezzogiorno, vigente até 1971
Fonte: Elaboração do Autor.

5.2.3.1 Direcionamentos Setoriais

Verificado e compreendido o grau de desequilíbrio entre o Sul e o Centro-Norte, assim como os obstáculos responsáveis mais relevantes, tratou-se de cuidar da criação de condições institucionais capazes de propiciar o uso mais produtivo das terras disponíveis, por intermédio da execução de programas de reestruturação agrícola e agrária. Estabeleceram-se, por outro lado, sob a responsabilidade da *Cassa*, linhas de ação voltadas para o aumento da oferta de solos agricultáveis, implementando *programas de recuperação de terras*. São exemplos desse trabalho programas como os das áreas de recuperação da Planície de Venafro (*Comprensorio de Bonifica della piana di Venafro*), de Latina e de Pontina, na Região do Lácio; da bacia interior do Volturno, na Região da Campanha; do Tavoliere, de Stornara e Tara e de Gargano, na Região de Apúlia etc. Essas áreas, depois de recuperadas, foram destinadas, em sua maioria, à agricultura irrigada.

Em apoio ao desenvolvimento da agricultura e da indústria, foi fomentada a implantação de outras obras situadas no domínio dos serviços básicos (transportes, energia e comunicações), dando ênfase, portanto, nos primeiros momentos de ação da *Cassa*, aos programas de infraestrutura econômica. [27] Foi a partir da criação dessa infraestrutura que teve início o trabalho de fomento e incentivo aos setores produtivos, com base nos quais o governo pretendia reduzir as distâncias, em matéria de desenvolvimento, entre o Centro-Norte e o Sul. É interessante relembrar que, antes da criação da *Cassa*, o Mezzogiorno concentrava 38% da população italiana e cerca de 22% da renda líquida do País. Essa situação tendeu a se modificar somente *depois de 25 anos de intervenção extraordinária*, demonstrando que o processo de promoção do desenvolvimento em regiões deprimidas, ainda que por diferentes razões, requeria vultosos e crescentes investimentos, forte decisão política e continuidade das ações empreendidas. Essa melhora poderia, de início, ter sido mais favorável ao Mezzogiorno, não fora o grande dinamismo econômico experimentado pelo Centro-Norte, que cresceu ainda mais, em grande parte graças à imigração de mão de obra da Região Sul. Em certo sentido, o maior desenvolvimento da Região Centro-Norte se fez em prejuízo da Região Sul,

---

[27] SEMINÁRIO sobre Desenvolvimento Regional. Brasil/Comunidade Econômica Europeia. Brasília-DF: out., 17 a 19 de 1972. **A experiência Italiana de desenvolvimento regional. (R/1764/72.)** Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972: 6. Mimeogr.

apesar do apoio concedido às obras de infraestrutura econômica. (MACCIARDI, 1962: 257.)

A ação da *Cassa* desenvolveu-se, portanto, no sentido de alterar essa tendência quase natural de se favorecerem de forma indireta áreas mais desenvolvidas quando se atuasse de forma extraordinária em regiões deprimidas. É fácil entender que através da realização de grandes obras de infraestrutura, embora gerando empregos, não é possível reter de forma permanente populações que só se mantêm ocupadas no período de implantação dos projetos. Essa situação, ainda que pareça inadequada, não pode ser alterada nos momentos em que se inicia a execução de políticas de desenvolvimento em áreas deprimidas, uma vez que sem a melhoria ou a criação de uma infraestrutura de serviços básicos é impraticável pretender modificar o quadro de funcionamento dos setores produtivos.

Nessas condições, os procedimentos adotados, dentro das linhas de atuação programática da *Cassa*, orientaram-se no sentido da concessão de facilidades e incentivos fiscais à implantação e modernização de indústrias na Região. Além dos investimentos diretos, foram concedidos ao setor agrícola outras formas de incentivos, de caráter não-fiscal, expressos pela oferta de crédito agrícola, contribuições para obras de melhoramento fundiário e assistência técnica. Na estratégia de desenvolvimento do Sul da ltália, sempre foi significativa a prioridade conferida ao setor industrial, por suas possibilidades no quadro regional, de resposta mais rápida aos estímulos governamentais e menores exigências em matéria de requerimentos políticos, em relação ao setor agrícola. Em consequência, a base de sustentação econômica da Região deveria ser construída a partir da expansão e modernização das atividades industriais.

A política de desenvolvimento industrial para a Região teve curso em *duas fases* distintas. A *primeira fase*, entendida como de pré-industrialização, cobriu o período de 1950-1957. Nela, os esforços governamentais não visaram o fortalecimento direto do setor, mas a criação de sua base de apoio. Os resultados então obtidos deveram-se, em boa medida, ao esforço da iniciativa privada local, a partir de esquemas creditícios e de incentivos fiscais favoráveis à ação empresarial. [28]

[28] ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa e lo sviluppo del Mezzogiorno: industri, servizi e scuola.** Bari, Ed. Laterza, 1972: 8. Vol. 5.

A *segunda fase* teve início em 1959, quando foram definidos os objetivos do programa de industrialização, atribuindo-se à *Cassa* a "competência de promover, encaminhar e apoiar, nos limites de suas possibilidades, um processo acelerado de industrialização. Essa intervenção fundamentava-se em três diretrizes: identificação dos 'pólos de desenvolvimento', criação de entidades especiais de crédito e instalação de uma adequada instituição de desenvolvimento". (ITALIA, 1972: 9, vol. 5.) Apoiado em tais pressupostos, o governo procurou orientar o programa de desenvolvimento industrial no sentido não apenas de modernizar a exploração dos ramos tradicionais como de fomentar a implantação de projetos de indústrias dinâmicas. Em ambos os casos, tomavam-se os graus de industrialização alcançados no Centro-Norte como padrões desejáveis para o Mezzogiorno.

Na medida em que iam sendo aperfeiçoados os métodos de trabalho, expressos por melhorias de natureza técnica e gerencial, reorientavam-se também os objetivos e metas do programa. Por volta do final da década de 1960, por proposição programática do COMlM, foi definido esquema de exploração das atividades industriais visando a obtenção de taxas setoriais de crescimento, a nível regional, superiores às obtidas no País e em sua Região Centro-Norte. [29]

As atividades terciárias tiveram também impulso significativo, em decorrência das ações programadas pela *Cassa*, embora não tenha havido definição de novos instrumentos orientados para a dinamização do setor. Seu crescimento deveu-se, portanto, aos efeitos da melhoria por que passaram as atividades agrícolas e industriais. Essa posição sofreu, entretanto, algumas alterações ao longo do processo de intervenção extraordinária, quando a *Cassa*, buscando novas opções de desenvolvimento, chegou à conclusão de que o potencial turístico do Sul da Itália poderia ser bem aproveitado. A identificação dos complexos turísticos teve lugar quando da elaboração do *I Plano para a Intervenção Pública no Mezzogiorno (1966-1969)*, aprovado em 1965. Com base nas diretrizes então estabelecidas e incorporadas ao Programa Quinquenal da *Cassa* (1965-1969), foram definidas 20 áreas de desenvolvimento turístico, interessando a 1.400 municipalidades do território meridional. A programação elaborada a esse respeito compreendia ações referentes à construção de obras de infraestrutura e à concessão de incentivos financeiros. (ITALIA, 1968: 194-197.)

---

[29] ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno: 1966-1969.** Roma, 1968: 20.

Na década de 1970, em particular no período de 1971-1975, novas prioridades foram definidas, recebendo maior atenção os chamados *Projetos Especiais,* para cuja execução foram atribuídos 28,4% dos recursos destinados à formação de capital. O setor industrial, contudo, continuou merecendo prioridade significativa, uma vez que dos recursos totais aplicados, com vistas à formação de capital, 26,5% lhe foram designados. No mesmo período, foram aplicados em empreendimentos agropecuários 10,8% dos investimentos realizados na Região. (Tabela 5.3.)

A redução relativa dos investimentos em agricultura e indústria, em termos setoriais, deveu-se, ainda, à necessidade de apoiar o desenvolvimento de áreas deprimidas existentes no interior da Região, *v. g.* nas Regiões da Sicília e da Sardenha. Com essa finalidade, foram aplicados, no período referido, recursos correspondentes a 7,8% dos investimentos totais efetuados. (Tabela 5.3.)

5.2.3.2 Diretrizes Espaciais

A estratégia para o desenvolvimento do Sul da Itália contemplou de início ações setoriais diferenciadas ao longo do território meridional. Mas foi a partir da elaboração do *I Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno* que se esboçou e se configurou de forma mais precisa o esquema espacial de atuação pública e privada na Região. Na concepção desse plano, elaborado sob a responsabilidade do COMIM, foram considerados os programas de desenvolvimento regional, preparados pelas diferentes administrações da Região Meridional, em função do que se estabeleceram os inter-relacionamentos setoriais e territoriais mais importantes para o desenvolvimento futuro da Região.

É importante referir, nesse sentido, alguns dos elementos conformadores dos problemas político-administrativos que o governo central procurou resolver, mediante utilização de uma adequada estratégia de desenvolvimento físico-territorial, como os que se seguem:

- existência de estrutura urbana hierarquizada por níveis de equipamento e diferenciação reduzida de funções. Em decorrência dessa estrutura, eram significativas as diferenças entre os centros urbanos regionais (Nápoles, Bari, Cagliari etc.) e as principais cidades provinciais e outros centros urbanos. Apesar disso, os aglomerados urbanos apresentavam

importante característica comum, qualificada no caso pela prevalência dos serviços prestados, quase todos ligados à agricultura, ao comércio e à administração pública;

- disponibilidade de um sistema de comunicação ainda descontínuo e pouco qualificado para o intercâmbio de mercadorias da Região, com o resto do País e o exterior. É importante ter em conta, nesse caso, as múltiplas relações existentes e em curso, com os países da Europa, em particular com os que constituíam o Mercado Comum Europeu; e
- isolamento de muitas zonas da Região, caracterizando-se a esse respeito diferenças intrarregionais de renda bastante significativas. (ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 23.)

Tabela 5.3 - Itália. Recursos Mobilizados pela *Cassa*, para Formação de Capital, no Período de 1971-1975, a Preços Correntes (Bilhões de liras)

Setor	1971	1972	1973	1974	1975	Total	
						Absoluto	%
Agricultura	130	149	116	152	178	725	10,8
Indústria	120	222	333	485	617	1.777	26,5
Infraestrutura Geral [1]	131	205	207	370	458	1.371	20,5
Turismo	20	25	16	25	47	133	2,0
Hospitais	4	8	6	7	49	74	1,1
Áreas de Particular Depressão	55	61	160	84	161	521	7,8
Projetos Especiais [2]	55	71	182	543	1.055	1.906	28,4
Outros [3]	28	64	34	31	36	193	2.9
TOTAL [4]	**543**	**805**	**1.054**	**1.697**	**2.601**	**6.700**	**100,0**

Fonte dos Dados Básicos: Itália. Cassa per il Mezzogiorno. **Bilancio: 1975; XXVI exercício. I. relazione.** Roma, 1976: 5. (Tabela 3.)

NOTAS:

[1] Compreende as obras e serviços de água, esgotos, vias e meios de comunicação;

[2] Estão incluídos os recursos para obras de outros programas da *Cassa*, compreendidos nos Projetos Especiais;

[3] Abrange os seguintes setores: educação (prédios escolares), artesanato e pesca, progresso técnico e desenvolvimento urbano, intervenção em áreas da Sicília atingidas por terremotos, obras especiais em Nápoles, Palermo etc.;

[4] A *Cassa* mobilizou ainda no quinquênio 1970-1975 mais 2.400 bilhões de liras, correspondentes a despesas de apoio às empresas industriais (81,6%), facilidades creditícias (12,4%) e despesas de funcionamento da Entidade (6%).

Esses problemas, importantes na metade dos anos de 1960, não foram de todo eliminados, embora tenham sido corrigidas algumas

das distorções geradas pela concentração de investimentos nas duas Regiões Metropolitanas que polarizavam o desenvolvimento da Região: *Roma e Nápoles*. A política de desconcentração adotada na realidade resultou benéfica, à medida em que pôde estimular as forças de atração existentes em Regiões como as da Campanha, Apúlia e Abruzos. Ressalte-se, nesse sentido, que as novas diretrizes físico-territoriais procuraram reverter a tendência observada nos primeiros quinze anos de atuação extraordinária no Mezzogiorno. (ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 24.) Nesse período, os empreendimentos mais importantes localizaram-se de preferência nas zonas de concentração produtiva já existentes, agravando-se ainda mais as diferenças intrarregionais prevalecentes. [30]

O Mezzogiorno compreendia quatro tipos de Zonas, cujas características e possibilidades de aproveitamento foram definidas em função das diretrizes físico-territoriais estabelecidas na segunda metade dos anos de 1960, podendo ser assim sintetizadas:

- zonas de concentração da produção agrícola, industrial e de serviços;
- zonas que apresentavam áreas de concentração produtiva limitadas, mas que podiam ter suas economias ligadas com as primeiras;
- zonas dotadas de recursos potenciais e ocupadas por aglomerados humanos difusos, ainda não atingidas ou pouco beneficiadas pelo processo de desenvolvimento; e
- zonas com escassa disponibilidade de recursos potenciais, e caracterizadas pela existência de áreas de expulsão demográfica. Pela sua posição geográfica, além disso, encontravam-se em parte excluídas do processo de crescimento

[30] Quando se examinava esse tipo de problema numa região como o Nordeste do Brasil, verificava-se que não era fácil atalhar a tendência à concentração. A atração que exerciam as Regiões Metropolitanas-RM (Salvador, Recife e Fortaleza) sobre os recursos provenientes dos incentivos fiscais e de outras fontes governamentais cresciam ano após ano. Embora o progresso começasse a chegar a essas RM, verificava-se também o agravamento dos problemas sociais, à conta dos fluxos migratórios que para elas se dirigiam. Numa perspectiva otimista, podia-se esperar que, a prazo médio, viessem a frutificar algumas medidas mais recentes, adotadas no sentido de interiorizar o processo de desenvolvimento (programas de apoio às cidades de pequeno e médio porte, de desenvolvimento agroindustrial e de irrigação, em áreas do Nordeste Semiárido e do Vale do São Francisco).

regional. (ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 24.)

Os trabalhos realizados pelo setor público e pela iniciativa privada, sob a coordenação da *Cassa*, eram programados a partir dessa caracterização espacial. Saliente-se, a esse respeito, que as intervenções, ordinárias ou extraordinárias, levadas a cabo eram definidas segundo o pressuposto básico de que os investimentos deviam orientar-se, por um lado, para as *áreas cujas possibilidades locais fossem bem determinadas* e, por outro, para as *áreas situadas à margem do processo de transformação geral do Mezzogiorno*.

Às primeiras, denominadas *áreas de desenvolvimento global*, foi conferido papel relevante, dada a contribuição que podiam apresentar para a transformação do Sul da Itália. Tais áreas, entretanto, ainda careciam de forte apoio governamental, em particular no que se referia à melhora dos padrões urbanísticos locais. É bem verdade que esses problemas eram menos agudos em áreas de desenvolvimento global mais recente, como a Sicília oriental e a Sardenha meridional. (ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, 1968: 25-26.)

Em relação às áreas da segunda categoria *(áreas situadas à margem do processo de transformação geral do Mezzogiorno*), era importante estabelecer que alguns dos *Projetos Especiais* que estavam sendo implementados em meados dos anos de 1970 objetivavam exatamente melhorar as condições predominantes. Com esse sentido, encontravam-se em andamento, nas Regiões da Sicília e da Sardenha, projetos intersetoriais de aproveitamento de recursos hídricos, de desenvolvimento agrícola, de apoio à infraestrutura, de industrialização etc. [31]

As ações governamentais, nessas condições, constituíam o resultado de estratégia setorial e espacial que poderia, *a posteriori,* ser sintetizada em três fases: [32]

---

[31] ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Bilancio 1975;** XXVI esercizio; l-relazione. Roma: 1976: 21-23.

[32] Seminário sobre Desenvolvimento Regional. Brasil/Comunidade Econômica Europeia. Brasília: out., 17 a 19 de 1972. **A experiência Italiana de desenvolvimento regional. (R/1764/72.)** Brasília-DF: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972: 6. Mimeogr.

i. na *primeira fase* se instalava a infraestrutura necessária ao início do processo de desenvolvimento regional;
ii. na *segunda fase,* as atividades eram implementadas de duas formas: por intervenção direta, a cargo do setor público, e indireta, através da iniciativa privada, sob a coordenação da *Cassa*. Nessa fase, o desenvolvimento da indústria assumiu ênfase especial; e
iii. na *terceira fase,* havia uma preocupação especial em relação aos problemas sociais, tratados segundo nova visão de conjunto a respeito do desenvolvimento do Mezzogiorno. Nessa fase, os recursos disponíveis eram mobilizados de forma a responder, em sentido amplo, às necessidades da Região.

Era lícito, entretanto, admitir, com base nas análises então realizadas, a existência de uma *quarta fase* da estratégia de desenvolvimento, correspondente ao tratamento dispensado ao sistema político-administrativo da Região, no sentido de aparelhá-lo e fortalecê-lo para assumir as responsabilidades de administrar o desenvolvimento da área, ainda que às custas, em sua última etapa, da redução do poder de decisão em escala regional, entendido nesse sentido pela supressão do COMlM. Essa fase se encontrava ainda em curso, em meados dos anos de 1970, mas se esperava concluí-la até o final de 1980, quando, por lei, deveria ser extinta a *Cassa per il Mezzogiorno*. Isso não significaria a eliminação total das desigualdades inter-regionais de renda entre o Sul e o Centro-Norte da Itália, mas poderia representar mudança considerável nos padrões de vida da população local. No caso, embora não tivessem sido alcançados níveis tão elevados quanto os prevalecentes no Centro-Norte, teriam sido proporcionados aos habitantes do Mezzogiorno, pelo menos, padrões compatíveis com a dignidade desfrutada, em termos econômicos, sociais e políticos, pelo cidadão europeu pertencente à chamada classe média.

Entendíamos a esse respeito que as desigualdades inter-regionais de renda, embora constituíssem objetivos nacionais essenciais, não podiam ser totalmente eliminadas. A igualdade da renda ou dos padrões de desenvolvimento entre uma região rica e uma região transformada pela intervenção extraordinária, poderia ser viável se, pelo menos, fossem iguais as potencialidades entre as duas áreas. Mas como isso não ocorria, tornava-se impraticável definir objetivos dessa ordem. Ao contrário, o acesso a bens e serviços em proporção capaz de permitir a melhora da qualidade de vida das populações de regiões atrasadas, segundo parâmetros universalmente aceitos,

além de constituir objetivo de mais fácil alcance, poderia contribuir para a viabilização política e econômica das nações que se encontrassem em processo de desenvolvimento. Não se tratava de frear o crescimento econômico dos ricos, mas de buscar melhor posição de equilíbrio para os pobres, no campo das possibilidades do desenvolvimento.

5.2.4 Instrumentos

O Sul da Itália poderia não atingir os níveis de renda apresentados pelo Centro-Norte, mas era visível a melhora que se observava naquela Região. Entretanto, essa mudança resultava, por um lado, da prioridade estabelecida pelo governo central no sentido de transformar aquele ambiente, e, por outro, da definição de adequados instrumentos de promoção do desenvolvimento.

No conjunto das ações postas em prática pela *Cassa*, em particular, nem tudo era sucesso ou modelo perfeito de como administrar e coordenar o planejamento e a execução de programas no campo do desenvolvimento regional. Contudo, não se podia deixar de reconhecer a criatividade e a persistência com que se caracterizavam as ações conduzidas pela Entidade naqueles *27 anos de trabalho*. Era, pois, necessário, considerar que essa experiência fora de extrema valia para o Brasil, pois boa parte da orientação programática, *v. g.*, em seus aspectos metodológicos, e dos instrumentos de ação adotados serviram de inspiração para o trabalho desenvolvido pela Sudene, instituída dez anos depois da criação da *Cassa*.

Os instrumentos utilizados pelo governo italiano para a transformação do Mezzogiorno, eram diferenciados tanto em termos setoriais como espaciais, podendo ser sintetizados, nas seguintes categorias:

i. recursos de natureza orçamentária, orientados para a implantação de obras de infraestrutura e outros investimentos a cargo do governo;
ii. instrumentos financeiros e facilidades creditícias;
iii. instrumentos de planejamento e coordenação; e
iv. instrumentos jurídicos e legais.

I. **Recursos de natureza orçamentária.** Compreendiam recursos definidos em lei, destinados à execução das ações extraordinárias de competência direta da *Cassa*. Os valores correspondentes eram

estabelecidos de forma global e para cada ano do período de vigência dos Programas Quinquenais da Entidade. Além desses recursos, a *Cassa* contava com dotações correspondentes a 5% do capital distribuído e resultante do seu balanço anual. A *Cassa* mobilizava ainda outras fontes de recursos, de caráter não orçamentário. Nesse sentido, ela podia realizar operações financeiras, com autorização prévia do Comitê interministerial para o Crédito e a Poupança, em relação às quais havia que apresentar garantias totais ou parciais. Com o mesmo objetivo, podia emitir obrigações e contrair empréstimos externos. [33] A *Cassa* gozava ainda de duas facilidades incomuns às entidades da administração ordinária da Itália. Em primeiro lugar, podia assumir encargos financeiros superiores aos estabelecidos nas dotações anuais que lhe eram atribuídas pelo Estado, desde que a execução de determinadas obras exigisse rapidez que justificasse a medida. Em segundo lugar, os recursos que a *Cassa* recebia do Estado não caíam em exercício findo, ou seja, os recursos não aplicados num determinado exercício eram automaticamente transferidos para o exercício seguinte. (ITALIA. *Cassa per il Mezzogiorno*, 1968: 19.)

Aos recursos com destinação direta à Entidade, eram adicionados os constantes das dotações orçamentárias que os Ministérios Setoriais mobilizavam para a implementação dos programas que executavam na Região. Esses valores não eram administrados pela *Cassa*, mas como sua definição e destinação se processavam em decorrência das diretrizes estabelecidas em seu Programa Quinquenal, a Instituição dispunha das condições necessárias para exercer a coordenação das ações programadas para a Região.

II. **Incentivos financeiros e facilidades creditícias.** Eram orientados para a indústria, a agricultura, o turismo, o comércio, o artesanato, a pesca e a pesquisa científica e aplicada, variando o tipo e a natureza das facilidades (concessões) de acordo com as prioridades setoriais específicas. O setor industrial era o que recebia maior variedade de incentivos, não apenas em virtude do papel que desempenhava na transformação regional, como pelo fato de suas atividades serem executadas pela iniciativa privada, que necessitava ser atraída para a Região. Os principais estímulos à indústria consistiam em concessões fiscais e dispensa parcial de ônus sociais; contribuições para investimentos a fundo perdido; financiamentos facilitados, ou seja, com

[33] ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno.** Roma, 1969: 21.

rebate nas taxas de juros; e participação acionária e assistência técnica. [34]

As facilidades fiscais eram diversificadas, salientando-se, entretanto, as relacionadas à redução em 50% do Imposto Geral sobre a Entrada-IGE de mercadorias (material de construção e máquinas) adquiridas por empresas industriais que se instalavam na Região, e que se enquadrassem em qualquer uma das seguintes fases: implantação, ampliação, ativação, reativação, transformação ou reconstrução. O IGE fora pouco antes de 1976 incorporado ao Imposto sobre o Valor Agregado-IVA, um tributo que tinha pontos comuns com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICM, para o caso brasileiro. Essas empresas eram ainda isentas do *imposto da riqueza móvel,* no tocante à incidência relativa ao lucro industrial, por um período de 10 anos, a partir do primeiro exercício do lucro. (ITALIA. *Cassa per il Mezzogiorno*, 1969: 13-15.)

A incidência do *imposto da riqueza móvel* sobre o lucro industrial era feita segundo alíquotas diferenciadas, de acordo com o valor total do lucro e da natureza da entidade tributadora – nacional, provincial ou comunal. A isenção total reduzia-se a 50% dos lucros declarados da sociedade ou a 30%, como aconteceu em relação aos exercícios de 1968 a 1970, de acordo com as definições constantes do *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno.*

Na categoria das facilidades fiscais estavam incluídas as isenções de impostos de registro e de natureza hipotecária para as empresas industriais que se instalassem na Região, assim como a redução em 50% do imposto de consumo sobre a energia elétrica utilizada por esses estabelecimentos. As províncias e as municipalidades – como ocorria nos estados e municípios do Nordeste brasileiro – ofereciam reduções ou isenções de impostos cobrados a esses níveis. Certos ônus sociais, por outro lado, como os relativos à previdência social, eram também reduzidos. A redução, nesse sentido, permitia a cobrança de apenas 10% sobre o valor total das contribuições. Esse percentual era pago pelo empregador (8,5%) e pelo empregado (1,5%), beneficiando-se, no caso, ambas as partes, em particular o assalariado. (ITALIA. *Cassa per il Mezzogiorno*, 1969: 18-19.)

[34] ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno**. Roma, 1969: 7-8.

A *Cassa* concedia também às empresas existentes na área, ou que ali se instalassem, recursos a fundo perdido. Tais recursos destinavam-se à instalação e ampliação dos empreendimentos, no tocante à construção de obras e aquisição de máquinas e equipamentos novos, na proporção de 20 e até 30% do valor total. As diretrizes a esse respeito eram estabelecidas, até 1971, pelo COMlM e incorporadas ao Plano de Coordenação. Dali em diante, elas passaram para a esfera de competência do Comitê lnterministerial para a Programação Econômica-CIPE.

Na categoria de instrumentos financeiros estavam ainda incluídos os *recursos externos*, organizados segundo critérios flexíveis, à exceção dos investimentos realizados em setores particulares, como petróleo, crédito, seguro e aviação, que constituíam monopólio do Estado. Além desses, havia esquemas de financiamento facilitado mais favoráveis, orientados, no caso, para o incentivo ao desenvolvimento de subáreas particularmente deprimidas, situadas no interior de Regiões como a Sardenha e a Sicília.

Com a criação dos *Projetos Especiais*, em 1971, os instrumentos financeiros sofreram considerável mudança, pois o processo de intervenção extraordinária a cargo da *Cassa*, em particular o que se referia ao setor industrial, passou a ser exercido por intermédio do *Instituto de Projetos Especiais*. [35] A orientação do esforço e da capacidade da *Cassa*, no sentido de exercer ações executivas voltadas com maior exclusividade para a implementação de *Projetos Especiais*, tinha duas explicações. A primeira derivava da redefinição em curso do papel da *Cassa,* que parecia deixar cada vez mais de se preocupar com os rumos e as perspectivas de desenvolvimento global da Região, para se adequar a uma concepção de política econômica que parecia visar mais ao "equilíbrio" do sistema nacional do que ao soerguimento da economia regional. A segunda explicação, na linha dessa mesma perspectiva, fazia parte de acordo com o qual as *ações extraordinárias* não podiam substituir de forma permanente as de *natureza ordinária*, que deviam ser implementadas, no caso da atuação governamental, por entidades da administração pública caracterizada por instituições setoriais.

---

[35] ITALIA. Confederazione Generale dell'Industria Italiana. Comitato Nazionale per il Mezzogiorno. **Elementi de studio per la revisione dei meccanismi dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.** Roma, 1975: 11. Mimeogr.

Ficava claro, em tais condições, que a concepção de *políticas regionais de desenvolvimento regional* conduzia, com o passar do tempo, à circunstância ou mesmo à evidência de que a administração do desenvolvimento tendia forçosamente para uma situação em que o setorial prevalecia sobre o regional. O fato de o governo italiano procurar reforçar a capacidade administrativa das Regiões do País significava, ao contrário, o fortalecimento de três níveis de governo, o nacional, o regional-provincial e o municipal. Em termos de república federativa, como o Brasil, isso equivaleria a enfatizar os níveis nacional, estadual e municipal e a diminuir a importância do regional.

III. **Instrumentos de planejamento e coordenação.** Esses instrumentos eram fundamentais para a prática de intervenções extraordinárias em favor do desenvolvimento do Sul da Itália, requerendo do governo central excepcional trabalho de coordenação. Os esforços nessa direção constavam, por um lado, da criação de instituições especializadas em planejamento e administração do desenvolvimento em escala regional e, por outro, do fortalecimento das estruturas existentes. No primeiro plano destacava-se, de início, a instituição de organismo especial para o planejamento e administração do desenvolvimento regional, representado pela *Cassa per il Mezzogiorno*. Em segundo lugar, como órgão de deliberação superior, era relevante o papel desempenhado pelo COMIM, que por quase vinte anos conferiu à *Cassa* o suporte necessário às decisões cujos contornos ultrapassavam os limites de suas atribuições.

Em apoio às ações da *Cassa*, já numa área de coordenação executiva, criaram-se instituições de crédito e de assistência técnica de vital importância para o desenvolvimento da Região. Nesse sentido, mereciam destaque o IASM (Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno), a INSUD (Nuove Iniziative per il Sud), o FORMEZ (Centro di Formazione i Studi), o lSVElMER (Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale), o IRFIS (Istituto Regionale per il Finanziamento alle Industrie in Sicilia), o ENAPI (Ente Nazionale per l'Artigianato e le Piccole Industrie) e o lMl (Istituto Mobiliare Italiano), além de outras, já mencionadas.

Papel fundamental, entretanto, estava sendo desempenhado pelo Comitê Interministerial para a Programação Econômica-CIPE. Embora caracterizado como instância de decisão nacional, em termos de planejamento, o CIPE passara a exercer sobre a *Cassa* e todas as instituições do território meridional atividades de coordenação e

controle, ainda com mais poder a partir de 1971, quando foi extinto o COMIM. A transferência das atribuições do COMIM para o ClPE encontrava explicações de dois tipos. Como se viu, o COMIM era responsável pela elaboração de um *Plano de Coordenação para a Intervenção Pública no Mezzogiorno*, de vigência quinquenal, no qual eram traçados os grandes objetivos e definidos os instrumentos requeridos para o desenvolvimento da Região, segundo as disposições constantes da legislação básica relativa à Região, de conformidade com o Art. 29 do Decreto N° 1.523/1967.

A lei de instituição da *Cassa* estabelecia também que a Entidade realizaria suas *ações extraordinárias* de acordo com um *Plano Geral* e *Planos Anuais de Desenvolvimento*. O Plano Geral deu lugar depois a *Programas Quinquenais*, concebidos em função do *Plano de Coordenação do COMIM*. Dessa forma, os Programas Quinquenais da *Cassa*, depois de 1965-1966, passaram a seguir na prática dois direcionamentos políticos – o *Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Itália* e o *Plano de Coordenação do COMIM*. Embora compatibilizados, é lícito supor que o Plano de Coordenação do COMIM – dado o poder do colegiado interministerial que o concebia – viesse a constituir, com o tempo, problema político para o CIPE, órgão colegiado, também interministerial, encarregado de sua aprovação.

No momento em que se começava a atravessar o divisor de influência do COMlM e do CIPE, tinha início o processo de prevalência do nacional sobre o regional, expresso não apenas em termos técnicos como políticos. Ao suprimir os Planos Plurianuais de Coordenação – previstos no já citado Decreto N° 1.523/1967 –, a Lei N° 853, de 06/10/1971, estabelecia, no Parágrafo 10 do seu Art. 19, que caberia ao ClPE definir as diretrizes para a intervenção extraordinária na Região, tomando por base o Plano de Coordenação existente, pois o COMlM só elaborara um documento a esse respeito. Com essa medida, o CIPE chamava a si a responsabilidade de coordenar toda a *Política de Intervenção no Sul da Itália*. A eliminação da instância intermediária representada pelo COMIM podia, naquelas condições, ter sido justificada como uma forma de racionalizar os processos decisório e administrativo relacionados ao desenvolvimento na Região. Ainda que justificável, em termos estritamente organizacionais, essa medida eliminara, sem dúvida, uma das mais fortes bases de apoio com que contava a *Cassa* e a Região.

A partir de então, o Sul da Itália passou a depender, em grande medida, de decisões emanadas do governo central, através do CIPE, uma vez que a *Cassa*, entrando numa fase de redefinição do seu papel, teve sua autonomia também reduzida. Essa situação, entretanto, não devia ser entendida como uma anormalidade no domínio da administração do desenvolvimento regional, *v. g.,* a que se realizava segundo concepções de *políticas regionais de desenvolvimento regional*. Na medida em que, por esse esquema, se aliviavam as pressões na região menos desenvolvida, o centro de decisão nacional tendia a diminuir a prioridade que anteriormente lhe fora conferida. Na área específica do planejamento, os instrumentos mais importantes correspondiam, àquela época, aos Programas de cada uma das Regiões do Mezzogiorno, assim como aos Programas Quinquenais e Anuais da *Cassa*. Mas esses instrumentos, em si, teriam pouca eficácia não fora a tradição do País em legitimá-los, notadamente em relação ao território meridional. Nesse sentido, os documentos de planejamento, além de serem previstos em lei, eram aprovados por dispositivos legais próprios (Decretos do Presidente da República, do ClPE ou do Ministro para a intervenção Extraordinária na Região). Essa praxe conferia às entidades do Sul da Itália e, em particular, à *Cassa*, base jurídica adequada à legitimação de suas atividades, representando ao mesmo tempo uma forma de delimitar áreas de atuação e de definir instrumentos de trabalho com precisão.

Por outro lado, a concessão, ampliação ou a redução de incentivos, assim como a designação de recursos financeiros para a intervenção extraordinária na Região como um todo ou em áreas particularmente deprimidas, situadas no território do Mezzogiorno, constituíam matéria objeto de leis específicas. Era o caso da Lei N° 183, de 02/05/1976, que disciplinou a intervenção extraordinária no Sul da Itália, no período de 1976-1980. Tenha-se ainda em vista que a programação global dos *Projetos Especiais*, embora legitimada pelo ClPE, que aprovara o Programa Quinquenal da Instituição, era realizada sob sua coordenação. A *Cassa*, além disso, era também responsável pelo detalhamento das ações programáticas anuais referentes a esses Projetos, que eram, por sua vez, aprovados pelo Conselho de Administração da Entidade.[36]

IV. **Organização Administrativa da Cassa per il Mezzogiorno**. A organização dessa Entidade refletia, em particular, os princípios

---

[36] ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma annuale 1977 per i progetti speciali e per le infrastrutture industriali.** Roma, 1977.

estabelecidos no Decreto N° 1.523/1967 e na Lei N° 183/1976, seguindo normas definidas no regulamento aprovado por seu Conselho de Administração, em 1°/01/1978. Por esse regulamento, continuavam em funcionamento o mencionado Conselho e o Colégio de Revisores, tendo desaparecido o Comitê Executivo. A estrutura operativa era constituída por Departamentos – ou Serviços – e Divisões. As Divisões, além disso, eram agrupadas em órgãos *fins* ou de *linha* e em órgãos *meio* ou de *staff*. No primeiro caso, as Divisões tratavam dos campos fundamentais de intervenção da *Cassa*, representados pelas ações relacionadas aos *Projetos Especiais*, ao desenvolvimento industrial e a várias atividades nas diferentes áreas da Região. No agrupamento referente ao segundo caso (órgãos *meios* ou de *staff)*, as Divisões se responsabilizavam pela execução de serviços gerais, essenciais ao funcionamento da Instituição. [37]

Esse agrupamento expressava, em síntese, as atribuições fundamentais da *Cassa*, redefinidas pela Lei N° 183/1976, e assim qualificadas (Art. 59 do regulamento citado): Projetos Especiais; Desenvolvimento Industrial; Atividades para as Regiões; Orçamento e Programação Financeira; Administração; e Problemas Técnicos e Econômicos. As atividades realizadas nesses campos eram coordenadas, em seu mais alto nível, por Comissões (três de *linha* e três de *staff*) constituídas no âmbito do Conselho de Administração. "Qualquer uma dessas Comissões era composta de seis Conselheiros de Administração (sendo três designados pelo governo e três pelas regiões), dentre os quais era escolhido o Coordenador." Um Conselheiro podia participar de duas Comissões, desde que uma fosse de *linha* e a outra de *staff*. (ITALIA. *Cassa per il Mezzogiorno*, 1978: 5.) O comando da estrutura operativa da *Cassa* era realizado por seu Diretor-Geral, que atuava como executivo principal do Presidente da Entidade. No cumprimento de suas tarefas, o Diretor-Geral era auxiliado por um *Comitê de Direção*, por ele presidido e constituído do Vice-diretor Geral, dos Diretores dos Departamentos de *linha* e do Diretor do Departamento de Serviços Gerais. Esse Comitê, além de se preocupar com o funcionamento integral e harmônico da Instituição, também podia ser chamado a colaborar com o Presidente da *Cassa* e seu Conselho de Administração. A *Cassa* contava ainda, fora de sua estrutura fundamental, com unidades de *staff,* subordinadas ao Diretor-Geral, a exemplo do Centro de Estudos, do Centro de Tratamento de Dados, do

[37] ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Regolamento generale di organizzazione e funzionamento.** Roma, 1978: 11-13.

Núcleo de Inspeção, da Divisão de Imprensa e da Divisão de Relações Públicas.

5.2.5 Resultados

Foram mencionadas algumas diferenças entre as economias do Centro-Norte e do Sul da Itália. Destacou-se, nesse sentido, a contribuição de cada uma dessas Regiões para a geração do PIB nacional. Examinando-se, agora, a distribuição territorial, por setores de atividade, do Produto Interno Líquido – de início, nos extremos do período dos dez primeiros anos (1951 e 1960) de atuação da *Cassa* –, verificar-se-á a permanente prevalência econômica da Região Centro-Norte sobre a Região Sul. Em 1951, a Região Centro-Norte contribuía com 76,9% do Produto Nacional, contra 23,1% da Região Sul. A situação em 1960, como se pode ver na Tabela 5.4, manteve-se inalterada, tanto em termos globais como setoriais, o que se deve, por um lado, ao dinamismo do setor industrial no Centro-Norte, e, por outro, ao lento crescimento do setor agrícola do território meridional.

Tabela 5.4 - Itália. Distribuição Territorial e Setorial do Produto Interno Líquido na Região Sul (Mezzogiorno) e no Centro-Norte, a Preços Correntes, nos Anos de 1951 e 1960 (Itália = 100) (Em %)

Setor	1951		1960	
	Mezzogiorno	Centro-Norte	Mezzogiorno	Centro-Norte
Agrícola	35,4	64,6	34,1	65,9
Industrial	14,9	85,1	14,6	85,4
Terciário	23,2	76,8	23,0	77,0
TOTAL	23,1	76,9	21,3	78,7

Fonte dos Dados Básicos: MACCIARDI, Leopoldo. "I risultati economici del a politica de sviluppo." *In:* ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa i lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari: Ed. Laterza, 1962, v. 1, p. 273.

As condições econômicas no Mezzogiorno, em pouco mais de um quarto de século, depois de criada a *Cassa*, haviam sofrido pequenas alterações, em termos globais, embora as mudanças no tocante ao setor agrícola tivessem sido consideráveis. Esse setor, que contribuía em 1951 e em 1960 com 35,4% e 34,1% para a geração do Produto Nacional, tivera sua participação elevada para 45,1%, em 1974, e para 44,4%, em 1975. A produção industrial na região meridional, se não atingiu níveis mais altos, pelo menos melhorou de posição, gerando o setor secundário daquela Região, em 1974 e em 1975, 17,5% e 17,8%

do Produto Nacional, contra os 14,9% de 1951 e os 14,5% de 1960. As mudanças relacionadas ao setor terciário também se verificaram a velocidades mais ou menos idênticas às observadas na indústria. (Tabela 5.5.) A análise do produto, a preços constantes de 1970, mostrava uma melhora mais sensível da economia do Mezzogiorno, tanto em termos globais como setoriais, notadamente em relação ao setor agrícola, muito embora o ano de 1975 tenha sido pouco favorável a ambas as Regiões. Essa situação torna-se mais evidente, a respeito do Centro-Norte, quando se toma o produto *per capita* como indicador. Em virtude do maior contingente demográfico da área, o produto *per capita* do Centro-Norte, em 1975, cresceu menos em relação a 1974 (11,9%) do que o do Sul da Itália (14,4%). A variação percentual dos preços foi, além disso, no Centro-Norte (18%) superior à verificada no Mezzogiorno (16,4%).

O número de pessoas ocupadas em atividades agrícolas diminuiu na área do Centro-Norte, embora essa Região continuasse atraindo mão de obra do Sul da Itália. Mas a absorção parcial dos novos contingentes, ainda se realizava em sua maior parte pelas atividades terciárias, uma vez que o setor industrial da área mais desenvolvida do País ocupava, em 1975, menor contingente de mão de obra do que em 1970. Nessas condições, a Itália contava, em 1975, com 45.000 novas pessoas buscando ocupação, o que significava um acréscimo de 7,4% em relação a 1970. Podia-se concluir "que a situação ocupacional tenha se deteriorado, nos primeiros meses de 1976, sobretudo no Mezzogiorno, e que tal fenômeno representa não somente a manifestação de um retardamento do ciclo da ocupação com respeito ao produtivo, como reflete uma tendência ao deterioramento do próprio nível produtivo meridional." (ITALIA. *Rapporto sul Mezzogiorno 1975*. Op. cit., p. 36.)

O atraso da indústria na Região meridional, em relação à do Centro-Norte, vinha sendo corrigido mediante a realização de investimentos públicos na área e a concessão de estímulos governamentais ao setor privado. Contudo, tais esforços, como era usual nas regiões deprimidas, não tinham sido suficientes para elevar os padrões de vida local com a rapidez desejada. A desocupação que se observava na Itália era fruto das dificuldades por que então passava a maioria dos países não produtores de petróleo. Em conseqüência, os investimentos de que carecia o Mezzogiorno, bem como o Centro-Norte, cresceram muito pouco em 1975, com relação a 1974. (ITALIA. *Rapporto sul Mezzogiorno 1975*. Op. cit., p. 37.)

Tabela 5.5 - Itália. Participação Percentual do Produto Interno Líquido, a Preços Correntes, do Mezzogiorno e do Centro-Norte, em 1974 e em 1975 (Em %; Itália = 100)

Setor	1974		1975	
	Mezzogiorno	Centro-Norte	Mezzogiorno	Centro-Norte
Agrícola	45,1	54,9	44,4	55,6
Industrial	17,5	82,5	17,8	82,2
Terciário	25,2	74,8	24,9	75,1
TOTAL	**23,9**	**76,1**	**23,9**	**76,1**

Fonte dos Dados Básicos: ITALIA. Fondazione premio Napoli & Avocazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno. (SVIMEZ). **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Napoli: Banco di Napoli & SVIMEZ, 1976: 33.

A estrutura do emprego seguia padrões que, de certa forma, se aproximavam aos de outras áreas pouco desenvolvidas, como o Nordeste do Brasil. Em 1970, por exemplo, 29,1% da força de trabalho do Sul da Itália encontravam ocupação em atividades agrícolas, de silvicultura e de pesca. Enquanto isso, o setor industrial absorvia 29% e o setor terciário 37,1%. Os 4,8% restantes encontravam-se em busca de ocupação. (Tabela 5.6.) Examinando-se o mesmo quadro com informações de 1975, verifica-se a ocorrência de mudanças estruturais significativas, naquele período, expressas, de um lado, pela impossibilidade de o setor agrícola continuar absorvendo o mesmo contingente de mão de obra e, de outro, pela falta de dinamismo apresentada, nesse sentido, pelo setor industrial. Como resultado desse comportamento, aumentou o número de pessoas em busca de ocupação, que passou de 292.000 unidades (4,8% do total da força de trabalho), em 1970, para 314.000 unidades (5,1%), em 1975. O aumento teria sido muito mais elevado não fora a contribuição apresentada pelo setor terciário, que absorveu, em 1975, 220.000 pessoas a mais do que em 1970. (Tabela 5.6.)

A ênfase concedida ao setor agrícola expressava-se por meio da concessão de estímulos à política de estrutura agrícola e, em sentido mais restrito, à realização da reforma agrária, assim como à execução de importantes programas de irrigação. A Itália contava à época com cerca de 3.000.000 ha de terras irrigadas, grande parte dos quais implantados em *áreas de terras recuperadas*, em especial na Região meridional. Com a carência de alimentos que se constatava na maior parte dos países do mundo, em especial os de natureza proteica, novas prioridades vinham sendo atribuídas ao desenvolvimento da agricultura irrigada, mesmo nos países situados em zonas temperadas.

Com tais atitudes, esses países procuravam encontrar formas que lhes permitissem equilibrar, com menores custos, seus balanços de pagamento. Diante de constatações desse tipo, deveria parecer razoável às nações subdesenvolvidas, máxime as pobres em petróleo, concentrar esforços em áreas nas quais suas condições de concorrência, ainda que potenciais, fossem mais visíveis. Reconheciam-se dificuldades para pôr em execução medidas que viabilizassem ideias como essas, mas havia evidências empíricas bastante razoáveis recomendando sua adoção e, ao mesmo tempo, contraindicando os esforços dirigidos com ênfase ao setor industrial, devido a suas repercussões iniciais sobre o processo de concentração de renda. Não se tratava de eliminar as possibilidades de industrialização dos países pobres, mas de procurar evitar, com sua efetivação, o abandono do campo e o rápido e descontrolado crescimento urbano, que se estava acostumado a observar.

Tabela 5.6 - Itália. Força de Trabalho Presente Total, nas Áreas do Mezzogiorno e do Centro-Norte, em 1970 e em 1975

ANO	Força de Trabalho (1.000 Pessoas)									
	Ocupada						Em Busca de Ocupação		TOTAL	
	Agricultura		Indústria		Serviço					
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
Mezzogiorno										
1970	1.791	29,1	1.787	29,0	2.284	37,1	292	4,8	6.154	100,0
1975	1.577	25,5	1.782	28,8	2.504	40,6	314	5,1	6.177	100,0
Acréscimo	-214	-12,1	-5	-0,3	220	9,6	22	7,5	23	0,4
Centro-Norte										
1970	1.818	13,0	5.906	42,2	5.956	42,5	317	2,3	13.997	100,0
1975	1.387	9,8	5.795	41,0	6.626	46,8	340	2,4	14.148	100,0
Acréscimo	-431	-23,8	-111	-1.9	670	11,2	23	7,2	151	1,1
Itália										
1970	3.609	17,9	7.693	38,2	8.240	40,9	609	3,0	20.151	100,0
1975	2.964	14,6	7.577	37,3	9.130	44,9	654	3,2	20.325	100,0
Acréscimo	-645	-17,9	-116	-1,5	890	10,8	45	7,4	174	0,9

Fonte dos Dados Básicos: ITALIA. **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Op. cit.

As decisões centralizantes contribuíam em grande medida para reduzir a capacidade de coordenação exercida pela *Cassa*. Exemplos práticos dessas mudanças eram percebidos, na medida em que os Programas Quinquenais se resumiam a esquemas simplificados de atuação, e as ações de caráter extraordinário a cargo da *Cassa* tendiam a se resumir ao universo dos *Projetos Especiais*, perdendo a Entidade

a possibilidade de programar e coordenar as interferências governamentais na Região, de modo global e articulado, como ocorreu de certo modo no período de 1950-1970.

Tais situações, segundo menções anteriores, pareciam concretizar-se quando a conjuntura econômica nacional não permitia que se continuasse concedendo as mesmas prioridades aos programas de desenvolvimento em curso nas áreas deprimidas. No caso da Itália, as evidências empíricas demonstravam que o governo central dera início a processo de reorientação dos seus objetivos, assim como dos instrumentos disponíveis, no sentido de aumentar ao máximo o desempenho econômico dos subsistemas das áreas mais desenvolvidas do País, responsáveis pela manutenção do "equilíbrio" do sistema nacional, ainda que de forma instável. Além disso, as ações da *Cassa* dependiam de fatores externos ao País, o qual, como membro do Mercado Comum Europeu, sofria as influências e flutuações por que passavam as comunidades nacionais que o constituíam. Por mais prioritária que fosse a solução dos problemas na área de atuação da Cassa, ao que tudo indicava, não era possível imprimir ritmo diferente aos investimentos realizados nessa Região.

Seria, entretanto, incorreto atribuir todos os avanços logrados pelo Sul da Itália, até 1976, à ação exclusiva da *Cassa*. O desenvolvimento alcançado podia ser visualizado como produto de três fatores inter-relacionados principais. O primeiro fator, e talvez o mais importante, dizia respeito à intensa atividade gerada pelo esforço de reconstrução do País no período do pós-guerra. O segundo fator estaria vinculado à força político-econômica da Região, independente da criação da Instituição citada, pois nenhuma área populosa de um país de economia avançada podia se manter num vazio político durante muito tempo. Nessa linha, era possível entender que o Sul da Itália teria conseguido manipular algum poder e certos recursos, mesmo que a *Cassa* não tivesse sido criada. O terceiro fator relacionava-se aos avanços produzidos em decorrência do trabalho da própria Entidade. Considerando-se que a contribuição relativa desses fatores é qualitativa, assim como variável no grau e efeito de sua interação, torna-se quase impossível contabilizar a participação específica da *Cassa* para o desenvolvimento da Região.[38]

---

[38] Ver a propósito: ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972: 6-14. (Detalhes mais específicos sobre o assunto são apresentados em CARVALHO, 2014: 135-141.)

5.3 NORDESTE DO BRASIL

O *Nordeste brasileiro*, muito mais do que o *Mezzogiorno*, sobretudo no que tocava à literatura em português, tinha sido objeto de inúmeros e variados estudos, em especial os relacionados à elaboração de dissertações de mestrado e teses de doutorado. Para tanto, contribuía o fato de essa Região caracterizar-se como uma das áreas mais pobres do mundo, dada a magnitude de sua superfície e de sua densidade demográfica. Além disso, *as perspectivas da experiência de planejamento e execução de ações governamentais, em caráter extraordinário*, levadas a cabo no Nordeste brasileiro, tinham exercido notável atração sobre pesquisadores de diferentes origens e formação. Isso parece ter acontecido menos pelas possibilidades decorrentes do processo de administração ali instaurado do que pelos resultados econômicos obtidos em função do esforço global realizado na área, a partir da criação de uma Entidade que, como a *Cassa*, fora concebida de forma estrutural e funcional com características bem distintas das predominantes nos órgãos da administração ordinária no Brasil.

O exame desse processo, da mesma forma que o realizado em relação ao Sul da Itália, tinha sido pouco aprofundado no tocante à influência exercida pelas variáveis políticas e institucionais, dada a prevalência conferida por muitos analistas aos aspectos ideológicos do desenvolvimento. Era interessante salientar que esses aspectos, embora importantes, não podiam responder pelos insucessos mais evidentes que ponteavam a trajetória do processo de intervenção governamental no Nordeste. Nesse sentido, não convinha creditar o tratamento especial, cada vez menos intenso, concedido ao desenvolvimento dessa Região – notadamente em termos de participação das lideranças locais no processo de tomada de decisão – a aspectos ideológicos, embora se reconhecesse a necessidade de aperfeiçoar o sistema político-administrativo em vigor.

Foi, portanto, nessa direção que procurei examinar a experiência de desenvolvimento regional realizada nessa Região, por intermédio da Sudene. Eu estava ciente de alguns equívocos cometidos por outros analistas, que ao examinarem os problemas do Nordeste terminavam muitas vezes por se restringir à análise de um dos principais instrumentos criados para a solução dos problemas da Região: os incentivos fiscais. Por isso, preocupei-me não apenas com a Instituição – a *Sudene* –, mas com as formas empregadas em sua utilização e com seu redirecionamento funcional.

5.3.1 Aspectos de Política e Planejamento do País

São discutidas agora questões ligadas ao *Sistema de Planejamento* em curso no Brasil dos anos de 1970. O maior aprofundamento analítico dado à matéria, quando comparado ao esforço feito no mesmo sentido em relação à Itália, deveu-se à necessidade de destacar as dificuldades que, em consequência de sua estrutura e funcionamento, eram enfrentadas no Nordeste brasileiro. Deixei, ao mesmo tempo, de incluir aqui o exame das características mais importantes do sistema político-administrativo do País, bem como o estudo de cada uma das Grandes Regiões brasileiras, por admitir que tais assuntos eram conhecidos pelos interessados nas temáticas aqui trabalhadas. De todo modo, considerei conveniente mencionar a ocorrência de importantes mudanças nas relações do sistema político-administrativo brasileiro, dado o papel de destaque que exerceram na reorientação e fortalecimento das atividades econômicas do País, sem que o mesmo pudesse ser dito a respeito dos aspectos sociais. Tais mudanças colaboravam de forma marcante para a centralização das decisões a nível nacional. [39] Com efeito, os reflexos dessa centralização foram responsáveis pelas modificações mais significativas verificadas no processo de administração do desenvolvimento no Nordeste.

A administração pública no Brasil era descentralizada em relação aos estados e aos municípios, por força da própria autonomia conferida pela Constituição Federal. Essa autonomia era, entretanto, relativa, pois na prática a maioria dessas unidades administrativas, particularmente as das regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste, dependia tanto em termos econômicos como financeiros das transferências realizadas pela União, *v. g.,* as relacionadas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e ao Fundo Especial. A mobilização desses instrumentos por parte do governo

---

[39] Veja-se, a propósito: (i) BRASIL. Constituição, 1957. Constituição da República Federativa do Brasil; Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional N° 1, de 17 de outubro de 1969, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais N° 2, de 9 de maio de 1972; N° 3, de 15 de junho do 1972; N° 4, de 23 de abril de 1975; N° 5, de 28 de junho de 1975; N° 6, de 4 de junho de 1976; N° 7, de 13 do abril de 1977; e N° 8, de 14 de abril de 1977. Brasília-DF: 1977, p. 45 e 65-68; e (ii) LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro.** São Paulo-SP. Ed. Perspectiva, 1975: 73-75. Nesse trabalho, Celso Lafer examinou de forma didática as causas que determinaram a queda da República Populista e a institucionalização da Revolução de 1964, em suas variantes políticas, econômicas e administrativas.

federal contribuía, de certa forma, para o fortalecimento do processo de centralização das decisões administrativas. Além disso, a administração em escala regional, no Brasil, inexistia sob o aspecto formal, embora fossem realizados importantes programas nesse domínio. Mas a administração regional em curso resultava muito mais da extensão de certos instrumentos – definidos de início em relação ao Nordeste brasileiro – a outras regiões, do que da formalização de processo institucionalizado de gestão regional, no âmbito de instituições do governo federal, responsáveis pela geração e condução dos programas existentes nesse campo.

O planejamento no Brasil, considerado como um processo, tivera início mais formal nos anos de 1970, quando da instituição do *Sistema de Planejamento Federal-SPF*. Até então, várias iniciativas haviam sido tentadas, com profundidade e abrangência variáveis, sem que se pudesse, em escala nacional, lograr o êxito desejado. O arranjo técnico e institucional realizado a esse respeito foi então examinado como correspondendo a dois momentos. O primeiro estivera relacionado às etapas mais importantes do trabalho desenvolvido sobre a matéria durante quase três décadas, e o segundo à apresentação da estrutura e funcionamento do SPF, em suas perspectivas nacional, regional e estadual.

5.3.1.1 Primeiros Passos para a Montagem do Sistema de Planejamento

O esforço desenvolvido na área do planejamento, desde a elaboração do *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943)*, passou por diferentes etapas. Mesmo assim, entendia-se que o planejamento representaria em relação ao País "um instrumento eficaz para encurtar o caminho para uma posição de nação moderna e poderosa, com um elevado padrão de vida." [40] Compreendia-se que a vontade política da época, em matéria de ordenamento administrativo, era pouco expressiva, e as técnicas de planejamento conhecidas restringiam-se a pequeno número de especialistas. Os trabalhos de planejamento realizados nos anos de 1940 e 1950 nem sempre estiveram vinculados à elaboração de planos formais de desenvolvimento nacional, caracterizando-se alguns deles como recomendações sobre problemas específicos. A posição alcan-

[40] DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro.** Rio de Janeiro-RJ: Ed. Lidador Ltda., 1969: 11.

çada nas duas décadas seguintes seria, ao contrário, bem distinta. De fato, a direção seguida pelo governo na elaboração de planos e estudos no período que vai de 1939 a 1975 possibilitou pontos de contato entre os planos nacionais e os regionais.

O comportamento da administração pública federal, a propósito das atividades de planejamento desenvolvidas nas décadas de 1940 e 1950, refletia, em essência, não apenas a direção das forças que orientavam e sustentavam o sistema econômico do País, como sua interação com o sistema político vigente, estruturado para a realização sistemática dos trabalhos de planejamento e organização. Era lícito admitir, nesse sentido, que o Brasil não dispunha de condições e pressupostos favoráveis ao planejamento, como estabilidade política; existência de capacidade técnica adequada; firme determinação política dos partidos e consciência generalizada dos dirigentes, em diferentes níveis, sobre a importância efetiva do planejamento; disponibilidade de dados estatísticos; e existência de estruturas administrativas e institucionais adequadas aos propósitos do planejamento ou de orientação das atividades socioeconômicas (instrumentos de execução, financeiros, fiscais, legais etc.). [41]

Diante disso, era fácil entender os rumos tomados pela administração, em sua busca pela institucionalização de um sistema de planejamento em escala nacional. Os momentos mais importantes do trabalho desenvolvido a esse respeito tiveram lugar nos anos de 1950 e de 1960. Naqueles anos foram criados *Comitês Interministeriais*, cobrindo diferentes temas, e um *Conselho de Planejamento e Coordenação*. Esse Conselho, que representou uma das ideias mais importantes para a centralização do planejamento nacional, tinha como uma de suas principais atribuições o exame de relatórios periódicos produzidos pelos *Ministérios Setoriais*. O Conselho deveria funcionar como uma espécie de órgão central de planejamento, situando-se "em posição de comparar todos os programas, tendo em vista eliminar conflito, duplicação e esforço simultâneo." (DALAND, 1969: 93-94.) Os trabalhos de planejamento continuaram, assim, a depender da *Assessoria Econômica do Presidente Vargas*, apesar de suas limitações em termos de pessoal componente e da *concorrência* que lhe era feita por outros grupos de assessoramento, como os do Ministério da Fazenda e os da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Para *Rômulo*

---

[41] MARRAMA, Vittorio. **Problemas e técnicas de programação econômica.** Lisboa. Livraria Clássica Editora, 1963: 32-35.

Almeida, Chefe da referida Assessoria Econômica, o Presidente Vargas acreditava no trabalho dessas duas grandes assessorias, mas ainda assim constituiu a sua, pretendendo que ela funcionasse como orientadora das grandes decisões governamentais e pudesse "checar as matérias que vinham à sua decisão." [42]

O esforço desenvolvido ao longo de várias administrações, apesar de sua descontinuidade, iria servir de sólido alicerce para o trabalho realizado em 1962. Naquele ano, de acordo com o que estabelecia o Decreto N° 1.422, de 27/09/1962, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário Responsável pelo Planejamento, "em conformidade com a Lei Delegada N° 1, de 25/09/1962, que criou dois cargos de ministros extraordinários," um para o Planejamento e outro para a Reforma Administrativa. "Sob a inspiração do Ministro do Planejamento concebeu-se, então, o esquema de composição do *Sistema Nacional de Planejamento*.[43] Esse sistema, concebido por *Celso Furtado*, então Ministro Extraordinário para o Planejamento, incorporou, em linhas gerais, as ideias anteriores, relacionadas ao funcionamento do Conselho de Desenvolvimento – instituído pelo Presidente Kubitschek. (DALAND, 1969: 92.)

Em 1967, com a edição do Decreto-Lei N° 200, de 25/02/1967, quando o governo realizou uma ampla reestruturação da administração federal, foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Deixaram de funcionar, em consequência, o Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e o Conselho Consultivo do Planejamento-CONSPLAN, embora permanecessem subordinadas ao novo Ministério algumas das unidades – não extintas – existentes na estrutura anterior, dentre as quais se destacava o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada-EPEA, que foi depois transformado no Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada-IPEA.[44] Dessa época em diante os trabalhos de planeja-

---

[42] ALMEIDA, Rômulo. "Prefácio." *In:* PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, energia, siderurgia: a luta pela emancipação.** Rio de Janeiro-RJ: Paz e Terra, 1975: 15-25, p. 18.

[43] COSTA. Jorge Gustavo da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira.** Rio de Janeiro-RJ: Fundação Getúlio Vargas-FGV, 1971: 493-494.

[44] O IPEA foi criado, sob a forma de fundação, com a "finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico-social de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, quando se impuser, os dos demais Ministérios." (Art. 190 do Decreto-Lei N° 200.) Em 1969, o IPEA passou a denominar-se Instituto da Planejamento Econômico e Social, com base

mento e de programação orçamentária passaram a ser entendidos e a realizar-se como elementos de um sistema, que tinha como agentes principais o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e os diferentes Ministérios Setoriais. Encarregavam-se do relacionamento interinstitucional, nesse domínio, as Secretarias-Gerais dos diferentes Ministérios, apoiadas por suas Inspetorias Gerais de Finanças, criadas pelo mesmo instrumento legal, no âmbito de cada Ministério, como responsáveis pelo sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria. A coordenação de tais atividades, nas áreas dos dois sistemas, seria exercida pela Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e pela Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda. As disposições estabelecidas a esse respeito no Decreto-Lei N° 200, além da melhor ordenação que proporcionaram aos trabalhos no campo do planejamento e do controle orçamentário, iriam servir de base, cinco anos depois, para a instituição do *Sistema de Planejamento Federal*. Saliente-se, a propósito, que – no conjunto do trabalho desenvolvido até então, em suas diversas fases, para a montagem de um *Sistema Nacional de Planejamento* – o *problema do planejamento em escala regional* fora considerado apenas de forma esporádica e, até certo ponto, circunstancial. Assim mesmo, as colocações feitas nesse sentido não chegavam a mencionar, pelo menos nos textos legais, a existência ou as funções dos organismos de desenvolvimento regional – como a Sudene, Sudam, Sudeco e Sudesul.

Essa omissão assumia contornos mais evidentes na medida em que havia Ministérios com atribuições nesse campo, a exemplo do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais-Mecor, criado em 1964, pela Lei N° 4.344, de 21/06/1964, transformado, em 1967, por intermédio do Decreto-Lei N° 200, no Ministério do Interior. O papel de tais instituições no processo de descentralização administrativa, iniciado sob os auspícios do Decreto-Lei N° 200, teria que ser muito pouco expressivo na prática. As dificuldades enfrentadas pelas instituições de desenvolvimento regional, *v. g.*, a Sudene, foram consideráveis.

A apreciação feita a seguir, é, por isso, importante, pois facilitará a compreensão das mudanças introduzidas nos anos de 1970, quando

---

nas disposições constantes do Decreto N° 64.016, de 22/01/1969, realizando suas tarefas com o apoio do Instituto de Planejamento-IPLAN, com sede em Brasília, e do Instituto de Pesquisas-INPES, sediado no Rio de Janeiro.

foi criado e institucionalizado o *Sistema de Planejamento Federal*, em curso no País, distinto em muitos sentidos das experiências anteriores.

5.3.1.2 Montagem e Funcionamento do Sistema de Planejamento Federal

Em 1969, os trabalhos de planejamento passaram por ajustes de natureza conceitual e operativa de grande significado para o ordenamento das atividades econômicas e sociais, em especial na perspectiva da introdução de novo arranjo para o relacionamento das instituições públicas da esfera federal. Com base nas disposições do Ato Complementar N° 43, de 29/01/1969, deveriam ser elaborados *Planos Nacionais de Desenvolvimento,* de vigência quadrienal, no primeiro ano de cada mandato presidencial, de forma que cada governo executasse os programas constantes do último ano do plano elaborado pela administração que o antecedera e preparasse, ao mesmo tempo, o plano para o período seguinte. (CAMPOS, 1974: 67.) Em virtude da dilatação do mandato presidencial para cinco anos, o citado instrumento legal foi alterado pelo Ato Complementar N° 76, de 21/10/1969. Os planos nacionais de desenvolvimento passariam, desse modo, a vigorar por períodos de cinco anos. Entretanto, o *l Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974),* em virtude do ajustamento político-institucional realizado em agosto de 1969, teve sua duração reduzida para três anos, conforme disposições constantes da Lei Complementar N° 9, de 11/12/1970.

O *Sistema de Planejamento Federal,* instituído, em 09/11/1972, pelo Decreto N° 71.353, incorporando as disposições constantes dos Atos Complementares referidos, de acordo com o Artigo 2° desse decreto, tinha como objetivos: (i) coordenar a elaboração dos planos e programas gerais do governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais; (ii) acompanhar a execução desses planos e programas; (iii) assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais; (iv) modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal tendo em vista seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas de governo; e (v) estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

O Sistema então concebido contemplava, tanto quanto possível, o caráter *normativo* e *indicativo* com que deveria revestir-se a atividade de planejamento em economias que, embora baseadas na livre iniciativa, eram influenciadas por decisões centralizadas. O sistema era *normativo* porque explicitava as ações programáticas que cabia ao governo definir, detalhar e executar. E era *indicativo* porque facultava ao Poder Executivo a possibilidade de inter-relacionar, quando necessário, as ações que deviam ser exercidas tanto pela administração pública, em seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal), como pela iniciativa privada. Os trabalhos de planejamento realizados a partir de então eram efetuados de forma a permitir o cumprimento, por parte da administração, de dois conjuntos de funções: *função-objetivo* e *funções-instrumentais*. A *função-objetivo* correspondia à "racionalização das decisões e coordenação das ações de governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento." As *funções-instrumentais,* por seu turno, compreendiam os trabalhos relativos à pesquisa, à produção de informações e ao treinamento de recursos humanos para o planejamento; ao planejamento; à programação e ao acompanhamento da execução das diferentes ações programadas; à orçamentação e ao acompanhamento da execução orçamentária; à modernização administrativa; à articulação com os estados e municípios e à coordenação da cooperação internacional. [45]

No tocante à sua organização, o Sistema de Planejamento Federal diferia pouco dos concebidos em 1962 e em 1965, mas apresentava características específicas que tendiam a torná-lo mais adequado ao atendimento das necessidades nacionais, regionais e locais. Tais características estavam relacionadas à sua própria estrutura, ao definir, em função de seus objetivos, níveis diferenciados de planejamento. De acordo com sua concepção inicial, o sistema compreendia um *órgão central, órgãos setoriais* e *órgãos seccionais*. O *órgão central,* responsável pelo planejamento global, em escala nacional, correspondia à Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Os *órgãos setoriais* estavam constituídos nos diversos Ministérios por suas respectivas Secretarias-Gerais. Eram *órgãos seccionais* do Sistema de Planejamento as unidades que, em cada entidade da Administração Federal indireta, centralizassem as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa. (Artigo 3° do Decreto N° 71.353, de 07/09/1972.)

---

[45] ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O planejamento de governo no Brasil.** Brasília-DF, IPEA, 1975, p. 9. Mimeogr.

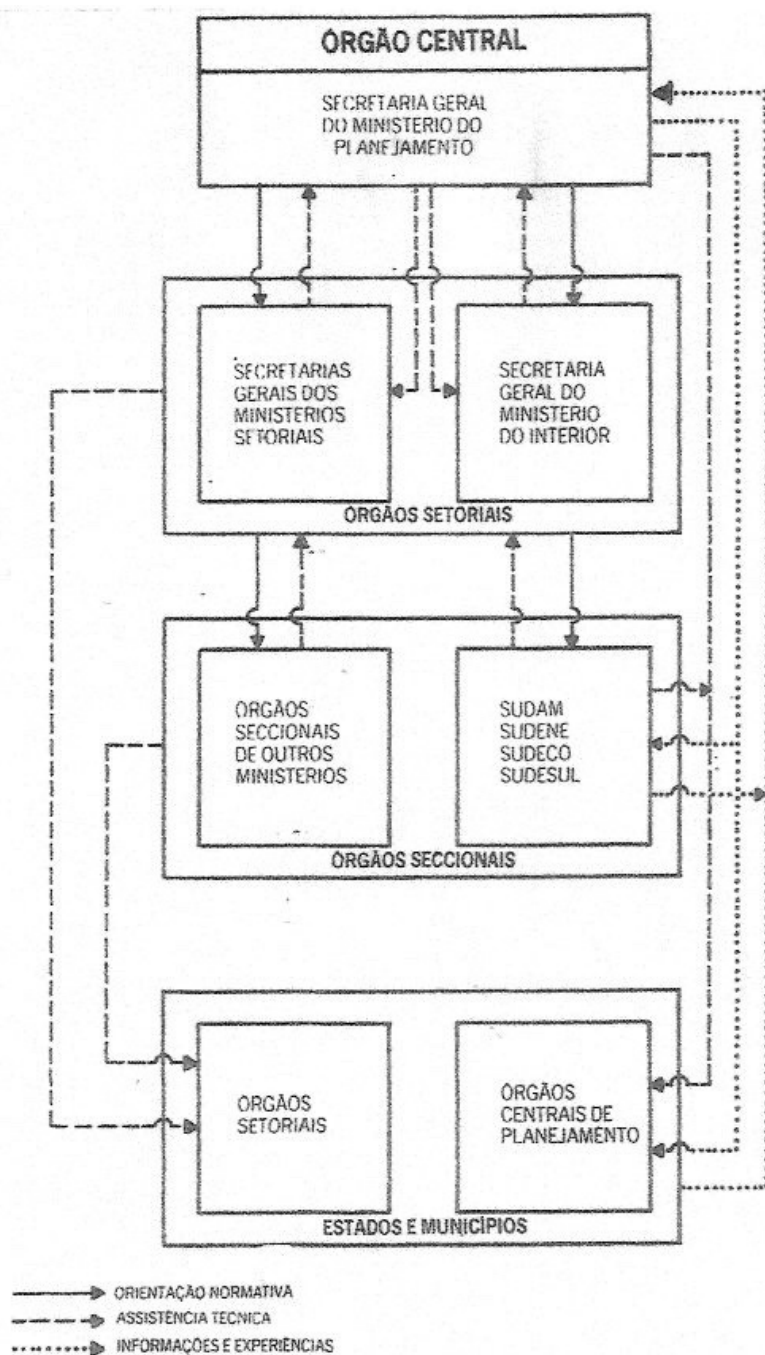
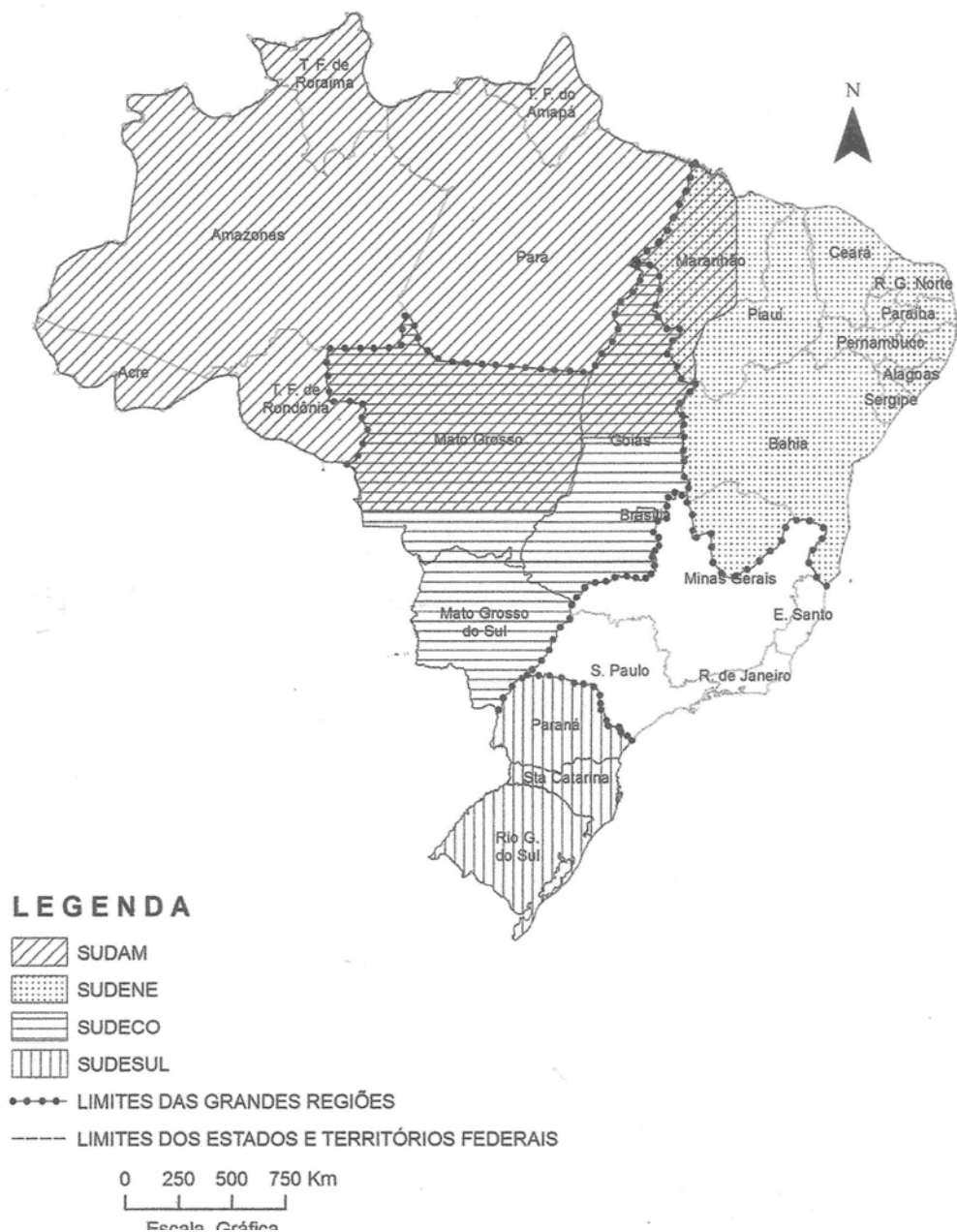
As Superintendências de Desenvolvimento Regional, "notadamente a Sudene e a Sudam" (Parágrafo 1° do Artigo 6° do decreto mencionado) foram incluídas na categoria de *órgãos seccionais*, como mostra o Esquema 5.2 adiante. O Sistema de Planejamento Federal, embora houvesse considerado de forma explícita, ao contrário dos sistemas anteriores, o *nível regional*, ainda assim o fazia de modo vago. Nesse sentido, o Sistema omitia, por um lado, a Sudeco e a Sudesul, e, por outro, equiparava instituições como a Sudene e a Sudam às diferentes entidades da administração indireta, em particular no que se referia às tarefas de planejamento e modernização administrativa. Essa circunstância colocava em evidência a escassa prioridade conferida pelo governo central ao *planejamento regional*, ainda que existissem instituições criadas com essa finalidade específica. Ao mesmo tempo, permitia verificar a tendência natural para o relacionamento mais estreito entre o nível nacional e o nível estadual. Na realidade, o Decreto N° 71.353/1972, no Parágrafo 2° de seu Artigo 6°, estabelecia que "aos órgãos setoriais do sistema caberia, semelhantemente, [46] articular-se com os seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, visando a compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para a implementação de programas e projetos setoriais." Tarefas de articulação semelhante, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, seriam exercidas pelos órgãos setoriais do sistema, seguindo-se, em linhas gerais, as direções constantes do mencionado Esquema 5.2.

As áreas de jurisdição das Superintendências de Desenvolvimento Regional são mostradas no Cartograma 5.4. Refira-se ainda que a elaboração dos *Planos Estaduais de Desenvolvimento* não representava rotina normal e obrigatória, no âmbito dos estados, podendo-se considerar a execução de tais trabalhos como resultado da vontade e da decisão das administrações a esse nível. Apesar disso, os estados brasileiros tinham conseguido obter progressos consideráveis nesse campo, embora seus planos procurassem refletir as prioridades e os objetivos nacionais e regionais em termos volitivos, o que contribuía para reduzir o seu alcance. As Superintendências de Desenvolvimento

[46] A articulação que, *semelhantemente,* deveria processar-se entre as Superintendências e a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento era pouco precisa. Com efeito, o Parágrafo 1° do Artigo 6° do decreto já mencionado assim dispunha sobre o assunto: "as Superintendências de Desenvolvimento Regional, notadamente a Sudene e a Sudam, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais."

Regional – e em particular a Sudene, por sua maior experiência – tinham procurado colaborar com os estados situados em suas respectivas áreas de jurisdição na formulação de seus Planos de Desenvolvimento, ainda que os resultados alcançados fossem pouco expressivos. Esse desempenho era natural, pois as Superintendências dispunham de instrumentos de reduzida capacidade de catalisação dos esforços locais. [47]

A organização do *Sistema de Planejamento Federal* passara por importantes modificações em 1974. A organização então realizada não alterou em nada o processo de planejamento, em sua dimensão regional, uma vez que sua orientação continuava a conter os mesmos *elementos de centralização* que haviam caracterizado a sistemática anterior. De início, pelo Decreto N° 73.627, de 13/02/1974, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral teve sua estrutura básica modificada, funcionando essa mudança, no período de 1972-1974, durante a gestão do *Presidente Emílio Médici*, como uma espécie de abertura para as inovações que iriam ser introduzidas, menos de três meses depois, na administração do *Presidente Ernesto Geisel*, instalada em 15/03/1974. De fato, no dia 1°/05/1974, foi sancionada a Lei N° 6.036, que, além de outras disposições, criava, no âmbito da Presidência da República, a *Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR)*, e instituía o *Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE* e o *Conselho de Desenvolvimento Social-CDS*, já referidos nos Capítulo 2, 3 e 4. No CDE eram discutidas e aprovadas as *políticas econômicas* e no CDS as *políticas sociais*. Com a criação da SEPLAN-PR, do CDE e do CDS, o Sistema de Planejamento Federal assumiu nova configuração, pois seu *órgão central* – a Secretaria-Geral da SEPLAN-PR – subordinava-se agora a outras instâncias de decisão superior (ALBUQUERQUE, 1975: 10-12), constituídas, sob a coordenação do Presidente da República, do CDE, do CDS e dos Ministros Setoriais.

[47] O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral procurou intensificar seu relacionamento direto com os estados, a partir de 1972. Para tanto, criara, pela Portaria Ministerial N° 44, de 05/06/1972 – antes, portanto, da instituição do Sistema de Planejamento Federal – a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios-Sarem. Os resultados alcançados pela Sarem, no campo específico do planejamento, também não atingiram o ritmo desejado, contribuindo, ao contrário, para reduzir o já diminuto poder de articulação de que dispunham as Superintendências em relação à mesma área.

Esquema 5.2
Brasil. Sistema de Planejamento Federal
Fonte: CARVALHO, 1973: 53.

Cartograma 5.4
Brasil. Divisão Regional e Áreas de Atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul)

5.3.2 Natureza das Ações de Governo em Relação ao Nordeste

Depois de apreciar as características mais importantes do Sistema de Planejamento no Brasil, examina-se agora o processo de *administração extraordinária* posto em prática no Nordeste, com a criação da Sudene. Partindo-se de uma descrição da Região, verifica-se como evoluíram ali os interesses do governo federal, até a criação da Sudene, e de que forma essa Instituição foi moldada.

5.3.2.1 Características da Região Nordeste

Dentre as Grandes Regiões brasileiras, o Nordeste caracterizava-se como a que apresentava, em seu conjunto, a *paisagem mais diversificada*. Ao conferir à Região certas vantagens locacionais, a diversidade regional trazia também implícitos problemas, responsáveis, em grande medida, por parte de suas dificuldades socioeconômicas. O quadro natural do Nordeste, qualificado em função das disponibilidades de recursos minerais, hídricos e de solos, não era dos mais favoráveis, uma vez que esses recursos, além de restritos, encontravam-se distribuídos de forma irregular ao longo do seu território.

Os recursos minerais compreendiam ampla gama de minérios, a exemplo dos seguintes: amianto, barita, caulim, bentonita, calcário, chumbo, cromo, diatomita, esmeralda, ferro, fluorita, gipsita, magnesita, manganês, mármore, ouro, opala, petróleo e gás natural, sal marinho, sal-gema e scheelita. Sua ocorrência, em geral comum à maioria dos estados da Região, nem sempre era expressa por reservas exploráveis, a não ser em áreas limitadas. As reservas minerais mais importantes estavam concentradas nos estados da Bahia (petróleo, cobre, esmeralda, magnesita, manganês, ouro, sal marinho e sal-gema), Sergipe (petróleo, sal-gema e sal marinho), Alagoas (petróleo, sal-gema, sal marinho e amianto] e Rio Grande do Norte (scheelita, caulim, bentonita e petróleo). Os demais estados dispunham de menores possibilidades mineralógicas, embora todos contassem com reservas consideráveis de calcário e petróleo. Em Pernambuco, havia grandes reservas de gipsita, comuns, em parte, ao estado do Ceará, na porção correspondente à Serra do Araripe. [48]

---

[48] BRASIL. Sudene. **II plano nacional do desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste: 1975-1979**. Recife-PE, 1975: 87-95.

Os recursos de solo e água estavam circunscritos a cerca de 20% da superfície do Nordeste, localizando-se nas Zonas Litoral-Mata e do Agreste, bem como em áreas das bacias de irrigação e das Serras Úmidas, que constituíam, no conjunto, as terras mais férteis da Região. É interessante salientar que 52,3% das terras da Região estavam circunscritas às características ecológicas do Semiárido nordestino,[49] zona de solos pobres, submetida, além disso, a regimes pluviométricos cujas características principais eram a variabilidade e a distribuição irregular. Nessa zona ocorriam em períodos mais ou menos definidos – de 10 ou 11 anos e às vezes em períodos menores –, as secas nordestinas, que configuravam e conformavam um dos principais problemas do Nordeste.

Depois do Sudeste e Sul, o Nordeste era a região brasileira que contava com a maior concentração populacional. O Censo Demográfico de 1970 informava que o Nordeste tinha uma população de 29.076.861 habitantes (Tabela 5.7), distribuídos em área de 1.647.298km². Isso significava uma densidade demográfica de 17,6 hab./km², superada apenas pelo Sudeste e Sul, que apresentavam densidade demográfica de 44 e 30 hab./km², respectivamente. Note-se que naquela época havia estados do Nordeste, como Alagoas e Pernambuco, onde a relação população/área era bem mais alta do que a média observada no Sudeste e Sul. Nesses dois estados, a densidade demográfica, em 1970, era de 57,3 e de 52,5 hab./km². O Nordeste brasileiro, referido à área de jurisdição da Sudene (Cartograma 5.4), tinha uma superfície 12,3 vezes maior do que a de atuação da *Cassa per il Mezzogiorno*, assim como uma população 1,4 vezes superior à do Sul da Itália. A concentração demográfica do Nordeste (17,6 hab./km²) era, entretanto, 8,6 vezes inferior à do Mezzogiorno (151 hab./km²). Comparando-se, por outro lado, o Brasil (11 hab./km²), com a Itália (180 hab./km²), verificava-se que aquele País apresentava concentração populacional 16,3 vezes superior à do Brasil. Outra característica da concentração demográfica, em relação ao Nordeste, expressava-se pela ocorrência de aglomerações localizadas nas áreas de influência das grandes cidades, salientando-se nesse sentido as Regiões Metropolitanas dos estados da Bahia (Salvador), de Pernambuco (Recife) e do Ceará (Fortaleza), onde viviam 14% da população regional, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 1970. (Vide Anexo 3.)

---

[49] CARVALHO, Otamar de *et al.* **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste.** Brasília-DF: Minter, 1973: 81-87.

Tabela 5.7 - Brasil. Nordeste. População Residente, Área e Densidade Demográfica da Região de Jurisdição da Sudene, por Estado, em 1970

Estado e Território	População	Área (km^2)	Densidade Demográfica (hab./km^2)
Maranhão	2.992.686	328.663	9,1
Piauí	1.680.573	250.934	6,7
Ceará [1]	4.361.603	150.630	28,9
Rio Grande do Norte	1.550.244	53.015	29,2
Paraíba	2.382.617	56.372	42,3
Pernambuco	5.160.640	98.281	52,5
Alagoas	1.588.109	27.731	57,3
Sergipe	900.744	21.994	41.0
Bahia	7.493.470	561.026	13.4
Minas Gerais [2]	964.934	98.626	9,8
Território de Fernando de Noronha [3]	1.241	26	47,7
Total da Região Nordeste	29.076.861	1.647.298	17,6

Fontes dos Dados Básicos: (i) BRASIL. IBGE. **Sinopse estatística do Brasil 1975.** Rio de Janeiro-RJ: 1975: 44; (ii) BRASIL. Sudene. **Municípios do Nordeste em relação a zonas geoeconômicas do polígono das secas.** Recife-PE, 1972: 64.

Notas:
[1] Inclui 2.614 km^2 da região a ser demarcada entre o Piauí e o Ceará.
[2] O estado de Minas Gerais tinha apenas 98.626 km^2 de sua área total (587.172 km^2) incluídos na área do Polígono das Secas, que apresentava uma superfície de 978.291 km^2, correspondendo a 59,7% da área de atuação da Sudene.
[3] Tratava-se de Território militar, administrado pelo Ministério do Exército. Era formado por um arquipélago localizado no Oceano Atlântico, a 360 km da costa do estado do Rio Grande do Norte.

O crescimento urbano no Nordeste, característica também observada em outras regiões brasileiras, correspondia a fenômeno comum aos países subdesenvolvidos. Tal situação, em termos de efeitos, encontrava explicação no próprio ritmo de crescimento da população total, que criava elementos favoráveis à sua concentração nas cidades, em virtude das forças de atração das cidades e de repulsão do campo. Algumas das principais causas desse processo tinham origem na frágil base econômica, característica de grande parte do espaço ocupado por atividades agrícolas, na modernização do processo de produção agropecuária de certas áreas e na reduzida capacidade de sustentação apresentada pela maioria das cidades de pequeno e médio porte. Em outras palavras, eram as fortes migrações de origem rural e destino urbano, num primeiro momento, e as que se realizavam de cidades menores para os grandes aglomerados, em

fases posteriores, que agudizavam o processo de crescimento urbano do Nordeste. A população urbana da Região aumentara bastante de 1940 em diante, com participação no total da população de, respectivamente, 23,4%, 26,4%, 34,2% e 41,8%, nos anos censitários de 1940, 1950, 1960 e 1970. Esse crescimento apresentava reflexos significativos sobre a estrutura do emprego regional.

5.3.2.2 Renovação dos Interesses do Governo na Região

As ações exercidas pelo setor público em benefício do Nordeste, desde os primeiros momentos de sua atuação nessa Região, tiveram início durante a *Seca de 1877-1879,* seguindo direções idênticas até os meados da década dos anos de 1950. Tais ações se pautaram, sempre, pela prioridade conferida à criação e ao aumento da oferta de água na Região. Propagou-se, então, com relativo sucesso, a ideia da importância e oportunidade de construção de grandes reservatórios para acumulação de água, complementados por médios e pequenos açudes, bem como por outras atividades, ligadas, em parte, ao aproveitamento dos recursos hídricos armazenados.

Esse primeiro grande momento do processo de intervenção governamental – orientado para a melhora das condições socioeconômicas prevalecentes no Nordeste – foi deflagrado sob a motivação básica de combate aos efeitos das secas. Foi denominado, durante um bom tempo, de *fase hidráulica* ou de concepção de engenharia, dada a predominância, em termos de resultados, da construção de grande número de açudes. Por isso mesmo, os trabalhos conduzidos no correr da primeira metade do século XX receberam, numa racionalização *a posteriori,* críticas nem sempre favoráveis. [50] Essas críticas, embora razoáveis, não anulavam a contribuição dos trabalhos de engenharia rural executados pelas instituições que, sucessivamente, se encarregaram de agir em muitos setores da Região, como a Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS, criada em 1909, transformada em 1919 em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-lFOCS, dando lugar, finalmente, em 1945, ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS.

Thomaz Pompeu Sobrinho, dedicado pesquisador dessa matéria, fez uma síntese aproximada das políticas definidas em relação

[50] ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti da & CAVALCANTI Clóvis de Vasconcelos. **Desenvolvimento regional no Brasil.** Brasília-DF: IPEA/IPLAN, 1976: 56-62.

a essa fase, explicitando-as da seguinte forma: (i) *solução hidráulica*, pela irrigação e açudagem; (ii) *solução florestal*, mediante o reflorestamento ou florestamento intensivo e racional do território; (iii) *solução pelo dry-farming*, mediante a *cultura científica do solo;* e (iv) *solução compósita*, pelo adequado ajustamento do meio físico e do meio social a situações novas, implicando o máximo rendimento e êxito do trabalho da exploração agrícola. [51] Com esta síntese, Pompeu Sobrinho transpôs as fronteiras das concepções restritas da engenharia para enfatizar os aspectos de integração com o desenvolvimento da agricultura irrigada ou de sequeiro na Região. Raciocinava, nesse sentido, segundo a visão que ele considerava adequada aos propósitos funcionais da instituição a que pertencia – o DNOCS – e às necessidades da área. Como engenheiro, ele não conseguiu ver, apesar de sua experiência antropológica, que os problemas do Nordeste incluíam dimensões mais amplas e profundas, circunscritas aos domínios do desenvolvimento.

Nos diferentes estudos realizados sobre o Nordeste, em particular os produzidos nos anos de 1950 e 1960, estavam descritas várias funções atribuídas à Região, no conjunto do sistema socioeconômico nacional, em particular até o final dos anos de 1950.[52] Segundo esses estudos, o Nordeste deveria desempenhar papéis relacionados (i) ao fornecimento de alimentos e matérias primas de origem agrícola, assim como mão de obra barata para as regiões mais desenvolvidas do País; (ii) à geração de divisas, mediante a exportação de produtos agrícolas, como algodão e açúcar, para financiar o desenvolvimento industrial do Centro-Sul; e (iii) ao consumo de artigos manufaturados, produzidos no Centro-Sul. Nesse sentido, o Nordeste cumprira, por muito tempo, funções atribuídas ao setor agrícola de áreas em processo de desenvolvimento, satisfazendo as necessidades da economia

51 SOUZA BRASIL SOBRlNHO, Thomaz Pompeu de. **História das secas.** Fortaleza-CE, A. Batista Fontenele, 1958: 76. Vol. 2.

52 Veja-se a respeito: (i) BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. **Uma política do desenvolvimento econômico para o Nordeste.** 2ª ed., Recife-PE: Sudene, 1967; (ii) CASTRO. Antônio Barros de. **7 ensaios sobre a economia brasileira.** Rio da Janeiro-RJ: Forense, 1971, 2 v.; (iii) OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** São Paulo-SP: Estudos CEBRAP, 2ª ed., 1976, 78 p.; e (iv) COHN. Amélia. **Crise regional e planejamento.** São Paulo-SP: Ed. Perspectiva, 1976. O trabalho de Amélia Cohn contém uma análise dos principais antecedentes da criação da Sudene, assim como interessante síntese da bibliografia existente em relação ao Nordeste, em particular a produzida no período de 1950-1970.

nacional como um todo.[53] Ao conferir-lhe tais funções, o sistema nacional não via o Nordeste como uma região-problema, em termos econômicos, apesar dos efeitos provocados pelas secas sobre a economia regional. Embora esdrúxula, essa posição podia ser explicada, em parte, como resultante do fato de que "a inserção do Nordeste no conjunto da economia nacional se dava efetivamente no nível das relações econômicas e não no nível das políticas econômicas." (COHN, 1976: 28.)

De forma assemelhada ao que aconteceu no Sul da Itália, não foram as possiblidades econômicas do Nordeste, tampouco a "pressão" política da área que trabalharam a favor das modificações levadas a cabo nessa Região, a partir da década de 1950. Para que o Nordeste fosse caracterizada como área-problema, arregimentaram-se várias forças, através de paciente processo de conscientização das esferas nacionais de decisão, ao qual não faltou importante motivação externa. Na estratégia concebida a esse respeito, demonstrava-se, inclusive, a possibilidade de o Nordeste se transformar em foco de dissensão social no País. Para tanto, contribuíam a maior pobreza em suas porções semiáridas, assim como a arregimentação política e social iniciada na Zona Litoral-Mata pelas *Ligas Camponesas.* [54]

O Nordeste dispunha, portanto, de elementos que poderiam desencadear ali processo social incompatível com a estrutura política e administrativa existente. Atento a algumas dessas evidências e preocupado com os reflexos que daí poderiam advir, o Presidente da República, Juscelino Kubitschek-JK, que iniciara período de governo basicamente orientado para o desenvolvimento integral do País, determinou que se estudasse em profundidade os problemas da Região. Foi então criado, em 1956, o *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN*, que só viria a funcionar de forma efetiva em 1958. A criação do GTDN, coordenado por *Celso Furtado*, serviu também para sistematizar e concretizar as ideias lançadas no período de 1951-1953 por *Rômulo Almeida*, que desempenhara a função de Chefe da Assessoria Econômica do Presidente Getúlio Vargas.

---

[53] MELLOR, John W. **O planejamento do desenvolvimento agrícola.** Rio de Janeiro-RJ: Edições O Cruzeiro, 1967, especialmente a parte I.

[54] Dadas as repercussões assumidas por esse movimento, o Nordeste recebeu, no início da década de 1960, a visita de *Robert Kennedy*, irmão do Presidente dos Estados Unidos da América, *John F. Kennedy,* interessado em conhecer de perto os problemas políticos e sociais da Região.

No exercício dessa função, Rômulo sugeriu a criação de uma *Comissão Nacional de Planejamento do Nordeste,* para a qual foram elaborados, sob sua coordenação, estudos relativos ao *Planejamento do Combate às Secas.* A Comissão, por motivos políticos, não produziu os frutos esperados. Não se pode, entretanto, deixar de registrar a inestimável contribuição por ela emprestada ao desenvolvimento do Nordeste. [55] Para muitos estudiosos dos problemas regionais, Rômulo Almeida foi o primeiro técnico da Região a pensar de forma inovadora sobre as possibilidades de desenvolvimento do Nordeste. As dificuldades de natureza política que impediram o funcionamento adequado da *Comissão Nacional de Planejamento do Nordeste* também contribuíram para a paralisação temporária dos trabalhos do GTDN, devendo-se sua revitalização, em 1958, a fatores subjacentes ao fenômeno das secas, pois nesse ano o Nordeste foi, mais uma vez, alvo de significativas atenções, em virtude da ocorrência de dois importantes eventos interdependentes: *a seca e as eleições*.[56]

Os responsáveis pelo GTDN, cientes dos tipos de medidas que o governo teria de adotar para atender de modo emergencial a população flagelada pela seca, por motivação própria e às custas de estímulos do Presidente da República, imprimiram novo ritmo aos

---

[55] BANCO do Nordeste do Brasil. Comissão Incorporadora. **Planejamento do combate às secas.** Rio de Janeiro-RJ: Presidência da República, nov. 1953, 70 p. Mimeogr. (Estudo elaborado na Assessoria Econômica da Presidência da República, em princípios de 1953, como base para o eficiente planejamento da ação contra as secas e da organização econômica do Nordeste.) (Publicação N° 4.) Nesse documento encontram-se alinhadas várias proposições de política econômica para o Nordeste, mais tarde incorporadas, sem citação, ao Relatório do GTDN (*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste)* e, em consequência, aos Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborados nos anos de 1960 pela Sudene. No primeiro documento, destacava-se, por exemplo, que "a coordenação dos serviços a cargo dos vários órgãos que atuam na região sujeita às secas não parece possível, dentro da sistemática administrativa brasileira, mediante a outorga da função executiva a um só órgão, pois que este teria de, fatalmente, interferir nas órbitas de atribuições de vários Ministérios." Op. cit., p. 22-23. Essa menção era dirigida ao DNOCS, até então a única instituição a cuidar do problema das secas. O citado relatório propunha, também, várias medidas orientadas para a reestruturação do DNOCS. Rômulo Almeida, responsável pela elaboração do referido texto, retomaria, mais tarde, esses mesmos temas, aprofundando-os nos seguintes documentos: i) **Clientelismo contra desenvolvimento.** Salvador-BA: Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, 1958; e ii) **Desenvolvimento nacional e problemas regionais.** Salvador-BA: Comissão de Planejamento Econômico da Bahia. 1958.

[56] Ver, a propósito: GARCIA, César. **Análise retrospectiva da política econômica do governo federal para o Nordeste.** Recife-PE: Sudene. DAA. PF, 1968. Mimeogr.

estudos sobre a Região. Os trabalhos do Grupo foram inclusive reforçados com as contribuições de técnicos nordestinos e de outras partes do País no início de 1959, durante o *Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste,* promovido pela Confederação Nacional de Indústria-CNI, na cidade de Garanhuns, estado de Pernambuco, de 25 de abril a 3 de maio daquele ano. [57] Esse Seminário, importante do ponto de vista técnico, pelas contribuições então apresentadas, revestiu-se também de grande significado político, por ter contado na sua abertura com a presença do Presidente da República, *Juscelino Kubitschek*. Tudo indicava que o Presidente aumentava de forma gradativa sua preocupação com a solução dos problemas do Nordeste, contribuindo para tanto as informações que ia recebendo do GTDN. [58]

Duas outras iniciativas importantes contribuíram também para as mudanças de atitude do governo federal em relação ao desenvolvimento do Nordeste. Trata-se do envolvimento *da Igreja Católica*, durante a gestão de *Juscelino Kubitschek*, no período de 1955-1960, na mobilização das forças sociais da Região, sob a liderança de *D. Hélder Câmara*, Arcebispo-Auxiliar do Rio de Janeiro e, à época, Secretário-Geral da Conferência Nacional dos Bispos, então com sede no Rio de Janeiro. As ideias da Igreja Católica e do Presidente JK foram objeto de dois importantes *Encontros dos Bispos do Nordeste*. O *I Encontro* aconteceu em 1956, na cidade de Campina Grande, no estado da Paraíba. O *II Encontro* foi levado a cabo em 1959, na cidade de Natal, no estado do Rio Grande do Norte. Nesses dois Encontros, os Bispos do Nordeste estimularam a concepção, estruturação e institucionalização de importantes iniciativas em prol do desenvolvimento da Região. Os dois Encontros destinaram-se a movimentar e criar espaços orientados para a promoção do desenvolvimento de comunidades carentes do Nordeste. De cada um deles resultou um Relatório contendo o exame das condições e a formulação de *Propostas para o Desenvolvimento da Região*. [59]

---

[57] CNI. Confederação Nacional da Indústria. Serviço Social da Indústria. Divisão de Estudos e Planejamento. "Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, Garanhuns, Pernambuco: 25/04 a 03/05/1959." **Anais.** Rio de Janeiro-RJ: Revista Desenvolvimento & Conjuntura, 1959. Vol. I: 348 p. e Vol. 2: 490 p.

[58] FURTADO, Celso. "Orientação da economia do Nordeste". *In:* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste. **Anais.** Op. cit., v. 2, p. 226.

[59] Veja-se, sobre o assunto: (i) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **I encontro dos bispos do Nordeste;** Campina Grande-PB: maio de 1956. Rio de Janeiro-RJ: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960. 276 p.; e (ii) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **II encontro dos bispos do Nordeste;** Natal – maio de 1959. Rio de

Antes do *II Encontro dos Bispos do Nordeste*, em 1958, ciente da malversação dos recursos aplicados durante a *Seca de 1958* e dos reveses políticos observados na eleição, o Presidente JK resolveu enviar em *missão confidencial ao Nordeste* um membro de sua Casa Militar, o Coronel *Orlando Ramagem*. No seu relatório, divulgado apenas em 1961, o Coronel Ramagem compunha "quadro extraordinariamente vívido, sombrio e alarmante de desintegração econômica e social, e diz-se ter evocado particularmente os perigos potenciais para a unidade política do Brasil." [60]

5.3.2.3 Principais Características da Sudene

De posse desse conjunto de informações e das análises constantes do documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste,* que lhe fora entregue, ainda em 1959, por Celso Furtado, coordenador e principal redator do Relatório do GTDN, o Presidente JK tomou uma *decisão extraordinária* a respeito dos novos rumos que pretendia imprimir ao desenvolvimento do Nordeste. Em fevereiro de 1959, ele encaminhara ao Congresso Nacional Projeto de Lei dispondo sobre a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e pelo Decreto N° 45.445, de 20/02/1959, transformava o GTDN em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste-Codeno. Manteve à sua frente Celso Furtado, que assim passava a dispor de melhores condições para cumprir a Missão que lhe fora confiada pelo Presidente da República.

O período de fevereiro a 15 de dezembro de 1959 foi dedicado às tarefas de acompanhamento do trabalho dos legisladores no Congresso Nacional. O resultado foi positivo, pois pela Lei N° 3.692/1959 a Sudene foi instituída, depois de uma das mais importantes batalhas em prol do desenvolvimento da Região. Os debates travados no Congresso Nacional e fora dele, por políticos de diferentes correntes partidárias, pertencentes ou não aos estados do Nordeste, refletiram no seu conjunto preocupações diversas e muitas vezes contraditórias, que, em linhas gerais, podiam ser assim resumidas: (i) receava-se que a Sudene

---

Janeiro-RJ, Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960. 124 p. Esses dois Relatórios foram republicados, conjuntamente, em 2016. Veja-se, a respeito: Anais – Do I e II Encontros dos Bispos do Nordeste (Campina Grande, 1956; Natal, 1959). Dom Jaime Vieira Rocha (Organizador). 392 p. (Prólogo de Otamar de Carvalho, p. 15-60.)

[60] HIHSCHMAN, Albert O. **Política econômica na América Latina.** Rio de Janeiro-RJ: Editora Fundo de cultura S/A, 1965: 89. 340 p.

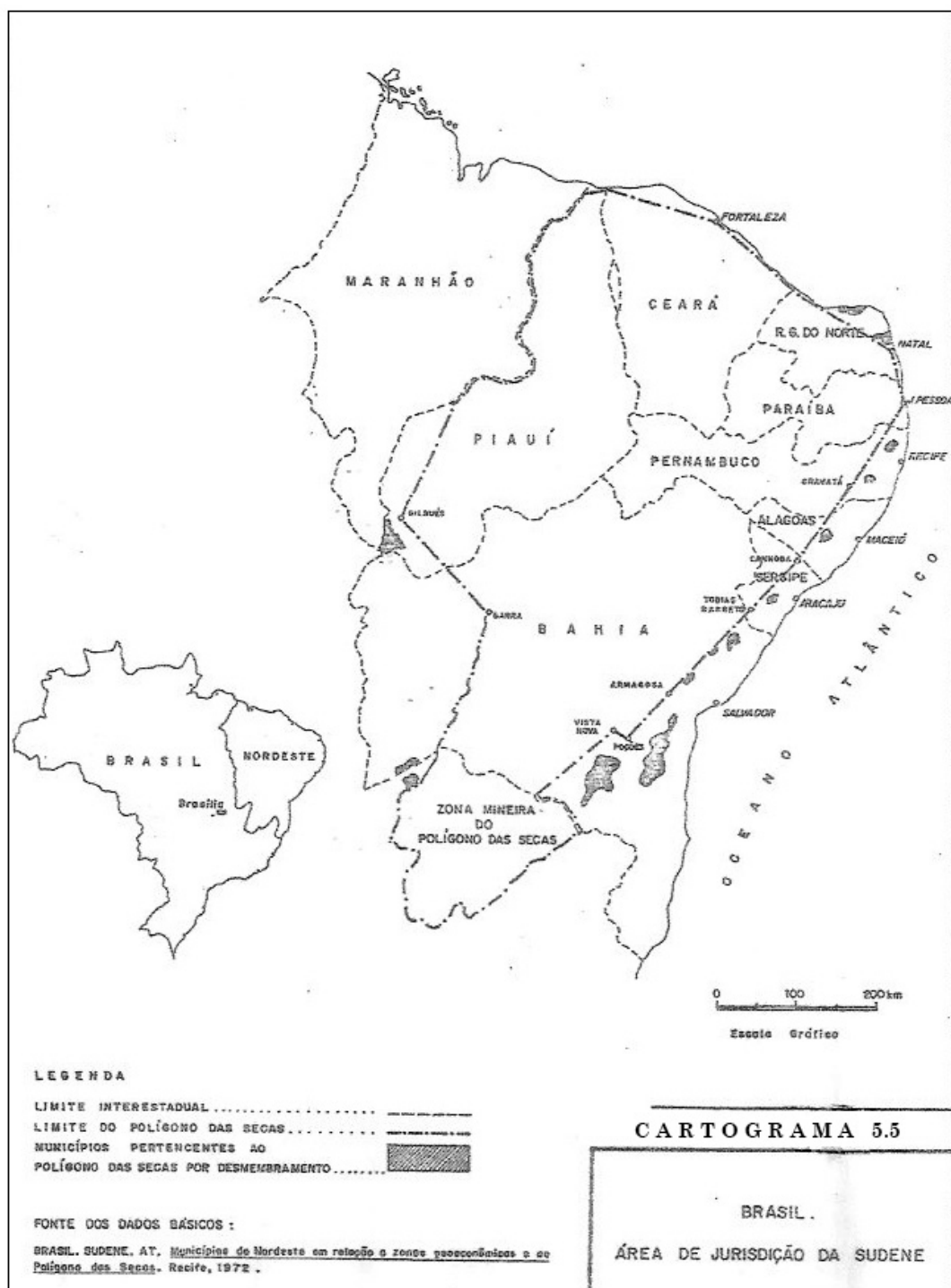
pudesse vir a transformar-se em um Superministério, exercendo tarefas de natureza executiva e controlando a ação dos Ministérios Setoriais existentes; (ii) subordinava-se o DNOCS à Sudene, dificultando a ação dos políticos situacionistas, pertencentes ao então Partido Social Democrático (PSD); (iii) criavam-se hegemonias intrarregionais, a partir da execução de programas e projetos importantes nos estados mais dinâmicos da Região, e insatisfação dos governadores dos pequenos estados, em particular dos mais afetados pelas secas, totais ou parciais; e (iv) também se concluía pela necessidade de criar um concerto técnico e político sobre as diretrizes de ação do governo federal na Região, evitando-se, sempre que possível, as pressões e interesses de grupos políticos locais. (COHN, 1976: 132-151.)

As discussões em torno desses temas não se restringiram apenas ao longo momento de exame do Projeto de Lei no qual fora proposta a criação da Sudene. Prolongaram-se ainda por mais um ano, na medida em que prosseguiram no Congresso Nacional os debates relacionados à aprovação do *I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste,* com vigência prevista para o período de 1961-1963. A primeira etapa desse Plano, referente ao ano de 1961, foi aprovada no final desse ano, em *sessão legislativa extraordinária noturna*, do dia 7 de dezembro de 1961, [61] significando considerável atraso na execução dos Projetos previstos no Plano. Um dos aspectos relevantes tratados naquela sessão legislativa referia-se à competência que deveria ter ou não a Sudene para executar obras e serviços, problema polêmico não apenas à época como durante o seu funcionamento. O pronunciamento do Deputado Federal *Paulo Sarasate*, do estado do Ceará, era favorável à execução de obras e serviços pela Sudene. E nesse sentido foi incorporado à Lei N° 3.692, de 15/12/1959, estabelecendo como finalidades da Sudene, em seu Art. 29: (i) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; (ii) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na Região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; (iii) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor; e (iv) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste. (BRASIL. Congresso Nacional. Op. cit., p. 20.)

[61] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro-DF: 08/12/1961. Seção I, suplemento N° 218.

CARTOGRAMA 5.5

BRASIL.

ÁREA DE JURISDIÇÃO DA SUDENE

As finalidades da Instituição eram, portanto, claras e precisas, caracterizando-se a Superintendência como a corporificação de uma das ideias mais importantes já postas em prática em relação ao desenvolvimento do Nordeste. Para a concepção do modelo de estrutura e funcionamento da Sudene, foi significativa a utilização de experiências forâneas no campo do desenvolvimento regional, salientando-se a esse respeito a adoção de vários dos princípios e procedimentos adotados na Itália pela *Cassa per il Mezzogiorno*. Da mesma forma que a *Cassa*, a Sudene foi estruturada como instituição autônoma, subordinada ao Presidente da República. Embora apresentasse certas características de instituição autárquica, a Sudene, pela "amplitude de suas atribuições e pela extensão de seu âmbito," havia sido "virtualmente transformada num ministério de desenvolvimento regional, dotado de excepcional força executiva," segundo as palavras do Superintendente Celso Furtado, em entrevista concedida ao jornal *O Estado de São Paulo,* em 23/03/1960. (COHN, 1976: 141.) A Superintendência havia ganho foros jamais atribuídos a uma instituição pública no Brasil; mesmo assim não podia ser comparada a um ministério para o desenvolvimento regional. Ao fazer essa afirmativa, Celso Furtado até poderia estar pretendendo que isso acontecesse. Caso a ideia prevalecesse, a administração do desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro estaria se processando de modo mais evoluído do que no Sul da Itália, onde havia, não um Ministério, mas um Ministro para a Intervenção Extraordinária no Mezzogiorno, a quem cabia supervisionar as ações da *Cassa*. Nesse sentido, não se pode esquecer que a Sudene dispunha de forte instrumento de apoio político e administrativo, expresso pelo seu *Conselho Deliberativo*, o qual, dadas as características dos seus componentes, [62] era-lhe

[62] De acordo com o Artigo 5° da Lei N° 3.692/1959, o Conselho Deliberativo era constituído por 22 membros, sendo 9 indicados pelos Governadores dos Estados do Nordeste (um por Estado); três membros natos (o Superintendente da Sudene, o Superintendente da Comissão do Vale do São Francisco-CVSF, que passou a ser denominada, em 1974, como Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf, e o Diretor-Geral do DNOCS); um representante do Estado-Maior das Forças Armadas; e nove representantes dos seguintes Ministérios e entidades: Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Ministério da Viação e Obras Públicas, Banco do Brasil S. A.-BB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico-BNDE e Banco do Nordeste do Brasil S.A.-BNB. Em 1976, o Conselho Deliberativo passara a contar com 31 membros, em virtude do desmembramento de alguns dos Ministérios referidos, da participação de outros e da inclusão do novas instituições. Além dos representantes dos Governadores dos 10 Estados da Região, dos três membros natos, de um representante do Estado-Maior das Forças Armadas-EMFA, de um representante

útil para a conquista de melhores posições na esfera de decisão do governo central, ao tempo em que lhe permitia evitar as pressões de grupos políticos locais.

A Sudene foi dotada de outras características especiais, conformando seu caráter de *órgão extraordinário*, dentre as quais cabia salientar as relacionadas ao planejamento das ações governamentais na Região, à coordenação dos investimentos públicos na área, à definição em lei dos recursos necessários à execução dos empreendimentos programados no Plano Diretor e à utilização de pessoal admitido ou requisitado segundo dispositivos não tradicionais especificados em lei. Todas as intervenções governamentais e privadas praticadas na área eram definidas em *Plano Diretor Plurianual*, elaborado pela Superintendência, aprovado em primeira instância por seu Conselho Deliberativo e em última instância pelo Congresso Nacional. Os recursos para sua execução eram também aprovados pelo Poder Legislativo. Vale destacar aqui uma das características de maior alcance legadas à Sudene, pelo legislador, no tocante à utilização dos recursos financeiros consignados no plano. A esse respeito estabelecia-se no Parágrafo Único do Artigo 10 da Lei N° 3.692/1959: "Os recursos de que trata este artigo, bem como os decorrentes de créditos adicionais destinados à execução do plano diretor, não poderão ser suprimidos, ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo."

O pessoal da Sudene era mobilizado segundo esquema especial de contratação ou de requisição a órgãos do setor público. Os técnicos requisitados trabalhariam em regime de tempo integral, podendo, nesse caso, receber complementação salarial equivalente a até 100%

---

do Território Federal de Fernando de Noronha, de um representante da Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF, dos três representantes dos bancos referidos, tinham assento em seu Conselho Deliberativo todos os (então) Ministérios Civis da República, num total de 13, a saber: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério do Trabalho, Ministério da Indústria e do Comércio, Ministério da Previdência e Assistência Social (desmembrados esses dois últimos do antigo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio), Ministério dos Transportes, Ministério das Comunicações, Ministério das Minas e Energia (desmembrados esses três da área de infraestrutura do antigo Ministério da Viação e Obras Públicas e do Ministério da Agricultura, no que tocava à transferência de certos órgãos para o Ministério das Minas e Energia), Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Saúde e Ministério das Relações Exteriores. O Ministério do interior – a quem a Sudene estava vinculada – tinha o seu Ministro como membro nato e Presidente do Conselho Deliberativo, funcionando o Superintendente de Sudene como seu delegado.

dos vencimentos originais, mediante aprovação do Presidente da República. O pessoal especializado, de nível superior, seria contratado pela própria Sudene, de acordo com suas disponibilidades financeiras, e regido pelo sistema da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Os técnicos contratados, nesse sentido, não fariam parte do quadro da Instituição, uma vez que a Entidade só contrataria pessoal próprio, mediante concurso público, para o exercício de atividades administrativas. (Ver a respeito o Artigo 13 do Decreto N° 47.890, de 09/03/1960, que regulamentou a Lei N° 3.692/1959).

As *características especiais e extraordinárias da Sudene* eram semelhantes, em muitos sentidos, às conferidas à *Cassa per il Mezzogiorno*. A experiência do Sul da Itália foi, portanto, muito útil à montagem e ao funcionamento da Sudene, mormente em termos institucionais. É oportuno, entretanto, ressaltar que a Sudene foi perdendo, ao longo do tempo, todo o caráter extraordinário com que fora dotada ao ser instituída, pois na segunda metade dos anos de 1970 a Superintendência já não dispunha de (quase) nenhuma das características especiais antes referidas.

A lei de criação da Sudene não definiu seu tempo de vida, como ocorreu em relação à *Cassa*. Era provável que essa lacuna até tivesse sido proposital, dado o clima de dificuldades prevalecentes durante o período de sua concepção e institucionalização. O estabelecimento de data limite para sua vigência temporal poderia trazer para a Instituição restrições incompatíveis com os interesses da Região e com a própria orientação do Presidente da República a respeito do Nordeste. O pensamento de Celso Furtado, expresso em conferências pronunciadas para alunos dos cursos de Técnico em Desenvolvimento Econômico-TDE, promovidos pela Entidade, era de que a Sudene fora criada, como órgão não permanente, para desempenhar papel de estruturação e promoção do desenvolvimento regional. Nessas condições, seria de esperar que após 20 anos de atuação da entidade, e organizada a economia da Região, pudessem os Ministérios Setoriais e as instituições locais assumir a gestão do desenvolvimento da Região.

5.3.2.4 As Etapas dos Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social

A orientação das ações governamentais e privadas, relacionadas ao desenvolvimento do Nordeste, era posta em prática pela Sudene a partir de *Planos Diretores Plurianuais*, neles discriminando-se, pelos diferentes setores, "os empreendimentos e trabalhos

destinados ao desenvolvimento específico da região." (Artigo 8° da Lei N° 3.692/1959). Entretanto, essa Lei não fazia menção a *Planos Diretores,* mas a *etapas do Plano Diretor Plurianual*. Nesse sentido, a Sudene sequenciava no tempo as ações extraordinárias relacionadas à Região. Sua legislação estabelecia sistemática própria para elaborar a programação dessas etapas em relação a períodos trienais, no início, e quinquenais, anos depois. As leis previam também que todos os órgãos federais, com atuação no Nordeste, elaborariam *Planos Anuais de Trabalho,* com a colaboração e a aprovação da Sudene, de acordo com as diretrizes de cada etapa do Plano Diretor (Parágrafo 19 do Artigo 8° da Lei N° 3.692/1959). Esse dispositivo, embora bem concebido e de grande efeito potencial, nunca foi praticado, apesar das tentativas iniciais. Era demasiado abrangente para a mentalidade da época, embora pudesse ter funcionado como adequado instrumento de coordenação regional. Entretanto, até a segunda metade dos anos de 1970, a Sudene não conseguira instituir a prática da elaboração de Planos Anuais de Trabalho.

Elaborado o *Projeto de uma dada etapa do Plano Diretor Plurianual* pela Secretaria-Executiva da Sudene e aprovado pelo Conselho Deliberativo da Superintendência, o *Projeto* era então encaminhado ao Presidente da República. (Art. 13 da Lei N° 3592/1959). Após as análises formais de praxe, o documento, como *Projeto de Lei*, era remetido pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, para aprovação, depois de discutido e emendado. Os recursos de cada etapa do Plano Diretor eram aprovados de forma global pelo *Congresso Nacional*, embora fossem ali discutidos e aprovados os orçamentos de cada exercício, que representavam a revisão anual das estimativas totais aprovadas. Nessas condições, acompanhavam o texto legal, correspondente às diferentes etapas do Plano, os Anexos contendo a discriminação dos recursos financeiros destinados aos programas e projetos nele especificados, em particular os mobilizáveis pela Sudene. Destaque-se, a propósito, que o Art. 23 do Decreto N° 47.890/1960, já mencionado, estabelecia que "as obras e serviços integrantes do Plano Diretor não incluídas no orçamento da Sudene" constariam "dos orçamentos dos distintos órgãos do governo federal, em cada caso, sob título autônomo." Definia, por outro lado, em seu Art. 45, que os orçamentos da União seriam acompanhados, a partir de 1961, de subanexo da Sudene, discriminando "as dotações destinadas a aplicar os seus recursos próprios." Adotava-se, nesse último caso, procedimento também praticado na Itália em relação à *Cassa*.

As *etapas do Plano Diretor Plurianual*, na prática do planejamento realizado pela Sudene, ficaram conhecidas e denominadas efetivamente de *Planos Diretores*. Nesse sentido, a Sudene elaborou, segundo a sistemática estabelecida em lei, quatro Planos Diretores. Os três primeiros, de duração trienal, cobriram os seguintes períodos: (i) *1961-1963 – I Plano Diretor*; (ii) *1963-1965 – II Plano Diretor*; e (iii) *1966-1968 – III Plano Diretor*. Note-se que o *I Plano Diretor* só vigorou em 1962, uma vez que sua aprovação, conforme já mencionado, só se verificou no final do ano de 1961. Desse modo, suas ações não apresentaram o impacto esperado, embora a política nele estabelecida tenha sido preservada no *II Plano Diretor,* que lhe deu continuidade. O *IV Plano Diretor,* preparado em 1968, deveria vigorar por um período de cinco anos (1969-1973). Embora tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional, foi substituído em 1972 pelo *Plano de Desenvolvimento do Nordeste,*[63] em virtude de mudanças ocorridas na sistemática do planejamento em escala nacional, iniciadas, por sinal, no decorrer do primeiro ano de vigência do IV Plano Diretor.

Com a edição dos Atos Complementares de N° 43 e 76, mencionados no item 5.3.1.2, foi estabelecido novo esquema de elaboração dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento,* modificando-se a orientação anterior, definida em relação aos *Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste* e aos *Planos de Desenvolvimento da Amazônia*. Com base nos Atos Complementares citados, foi posta em prática "sistemática segundo a qual cada governo" executaria "o último ano do *Plano Nacional de Desenvolvimento-PND* aprovado anteriormente, com as correções que julgasse necessárias, e prepararia o seu próprio plano, cuja duração se estenderia até o primeiro ano do mandato presidencial seguinte. [64] A Sudene assumiu, em consequência, a obrigação de preparar *Planos de Desenvolvimento Regional-PDR* para sua área de atuação, adotando a orientação metodológica e as diretrizes de política econômica integrantes do *Plano Nacional de Desenvolvimento*. Foi no contexto dessa nova orientação que a Sudene elaborou, em 1971, um *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-*

[63] Como Diretor da Assessoria Técnica da Sudene, fui responsável pela coordenação dos trabalhos de elaboração desse Plano, que vigorou no período de 1972-1974. Depois, na qualidade de Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior (no período de 1975-1979), coordenei a elaboração dos trabalhos de detalhamento do II PND, a nível regional e sub-regional, especificados no item 5.1.1 anterior.

[64] BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de governo.** Brasilia-DF: 1970, p. 3 da apresentação.

1974). Esse Plano foi preparado segundo orientação emanada do Ministério do Interior e do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Diferentemente dos *Planos Diretores Plurianuais*, não era acompanhado do texto correspondente ao Projeto de Lei. Nesse sentido, a prática demonstrava *não ser mais necessário preparar textos legais para os novos Planos de Desenvolvimento do Nordeste*, uma vez que eles não seriam mais encaminhados ao Legislativo para exame e aprovação. A decisão assumida a esse respeito tinha por base os dispositivos constantes dos Atos Complementares de N° 43 e 76, já referidos. Como os *Planos de Desenvolvimento Regional* (elaborados pela Sudene e demais Superintendências de Desenvolvimento Regional) integravam o *Plano Nacional de Desenvolvimento*, embora constituindo capítulo à parte e publicados de forma independente, sendo esse – o PND – apreciado e aprovado pelo Congresso, estava criada a razão para não submeter os primeiros – os *Planos de Desenvolvimento do Nordeste* – ao exame do Legislativo Federal. Se essa prática, considerada fundamental pela comunidade nordestina, fosse empregada, estar-se-iam submetendo matérias idênticas duas vezes a uma mesma instância. A decisão adotada era tida como correta, não apenas em termos técnicos como administrativos, ainda que continuasse sendo objeto de debates por muitos parlamentares do Nordeste.

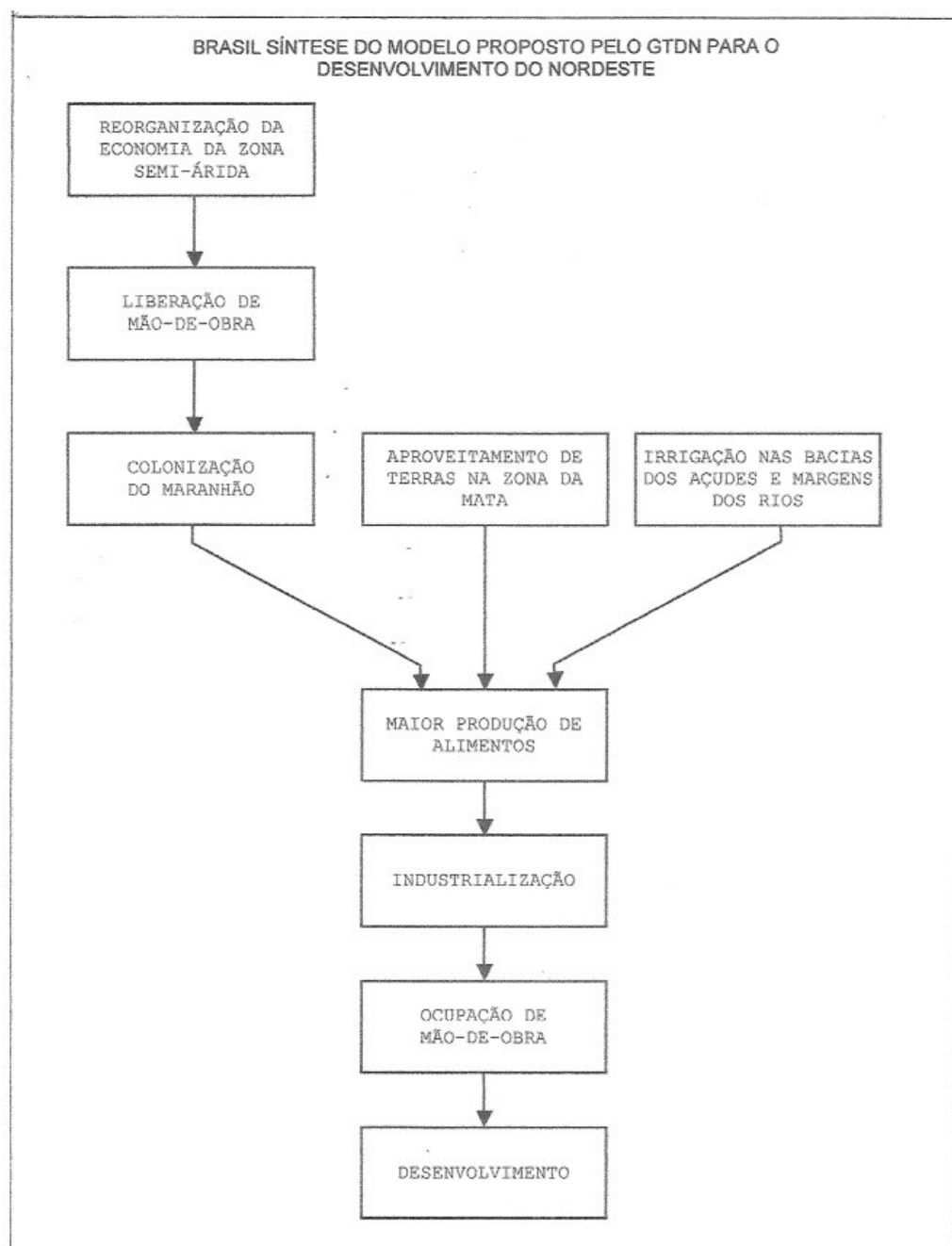
A transição do período correspondente à passagem do *IV Plano Diretor* para o *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974)* foi vencida com muitas dificuldades. Em 1972, com a instituição do *Sistema de Planejamento Federal,* surgiu um pouco mais de luz sobre o problema, ainda que insuficiente para sua solução. Com base nas disposições do novo sistema, esperava-se que os *Planos de Desenvolvimento Regional* passassem a ser legitimados por instrumento adequado. Se eles não eram aprovados por lei, em função das razões já apresentadas, que fossem aprovados por decretos ou por portarias ministeriais ou interministeriais. Entretanto, nenhum desses instrumentos foi utilizado, e os *Planos de Desenvolvimento Regional,* correspondentes à vigência do *II Plano Nacional de Desenvolvimento,* só foram produzidos e divulgados de forma mais ampla graças ao empenho do então Ministro do interior, *Maurício Rangel Reis*. Esse seu empenho era, em parte, devido à experiência por ele vivida, como Superintendente-Adjunto do Instituto de Planejamento-IPLAN, integrante da Fundação IPEA, subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, durante a fase de elaboração e o período de execução do *I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974).*

5.3.3 Políticas Adotadas após a Instituição da Sudene

As ações do governo federal no Nordeste tinham variado bastante, fosse pela sua abrangência limitada, fosse por sua descontinuidade. Entretanto, como se viu no item 5.3.2.2, elas eram concebidas e postas em prática com intensidade e duração que consideravam em grande medida os impactos dos efeitos das secas. A exceção, nesse sentido, correspondeu à estratégia proposta pelo GTDN, apenas em parte executada pela Sudene. Dentre os principais elementos das políticas adotadas, a partir da criação da Sudene, em 1959, destacam-se três períodos importantes: 1959-1960, 1961-1971, 1972-1974 e 1975-1979.

5.3.3.1 Período de 1959-1960

Nesses dois anos, a economia do Nordeste passou a ser orientada por políticas diferentes das praticadas até então. As ações executadas não foram pautadas por um plano de desenvolvimento específico. Isso iria ocorrer depois de 1961, conforme definições e diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento do Nordeste-Codeno, sucessor do GTDN. Essas orientações alicerçaram, inclusive, toda a atuação governamental posterior, tomando-se por base a estratégia constante do documento elaborado por aquele Grupo de Trabalho. Não se pode dizer que os programas e projetos desse período foram pautados por critérios mais adequados, como os que presidiriam o detalhamento das futuras etapas dos Planos Diretores Plurianuais. Mas o Nordeste já seguia caminho bem traçado.

A estratégia proposta pelo GTDN, no documento *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste,* ao contrário das orientações anteriores, assentava-se em elementos analíticos sobre a realidade regional diversos dos utilizados até aquele momento. Como resultado, a concepção apresentada era diferenciada não apenas do ponto de vista setorial como em termos espaciais. Além disso, em seu conjunto, estavam explicitadas linhas de ação que poderiam conformar na prática consideráveis mudanças na estrutura econômica da Região. A estratégia do GTDN, com suas variantes setoriais e espaciais, pode ser visualizada no Esquema 5.3 adiante.

Esquema 5.3
Fonte: GARCIA, César. **Análise retrospectiva da política econômica do governo federal para o Nordeste.** Recife-PE: Sudene/DAA/PF, 1968. Mimeogr.

5.3.3.2 Período de 1961-1971

Para esse período foram elaborados e executados quatro Planos Diretores. Os resultados dos esforços de planejamento e de execução subordinaram-se às variações e mudanças por que passaram a Sudene, as entidades da administração ordinária federal e as instituições dos governos dos estados da Região. Os trabalhos do início do período, dadas as alterações implícitas nas estratégias dos *Planos Diretores,* representaram a fase de dinamismo e ascensão da Superintendência. Seu perfil, entretanto, começou a perder nitidez, no contexto de sua concepção original, a partir do início do segundo quartil desse decênio. Os movimentos então realizados são descritos a seguir em relação a cada um dos quatro Planos Diretores.

I Plano Diretor. As diferentes etapas desse Plano contemplavam, com ênfases variáveis, as diretrizes do GTDN. O tratamento analítico dos problemas regionais e as formas extraordinárias de intervenção governamental foram sendo detalhados e aprofundados de forma gradativa. Saliente-se que o *I Plano Diretor,* elaborado no auge das motivações que presidiram os esforços de renovação regional, equivaleu, em termos de conteúdo e de forma, ao mais detalhado dos quatro Planos Diretores. O I Plano Diretor – aprovado pela Lei N° 3.995, de 14/12/1961, trienal no projeto, mas anual na prática, com iniciativas executadas apenas em 1962 – propunha como fundamental ao desenvolvimento do Nordeste a execução de **estratégia** pautada pelos seguintes objetivos: (i) reestruturação da economia rural, visando o aproveitamento mais racional dos recursos de terra na zona úmida e o aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação, além da criação no Semiárido de uma economia resistente aos efeitos das secas; (ii) colonização ou povoamento de terras subutilizadas, na zona úmida, no Maranhão e Sul da Bahia, orientando-se os movimentos de população; (iii) consolidação do parque manufatureiro da Região, implantando indústrias de base com força germinativa; (iv) modernização das indústrias tradicionais e desenvolvimento de atividades artesanais; (v) melhoria das condições de abastecimento através de política de preços e da criação de reservas de alimentos para utilização em caso de seca; (vi) promoção do melhor aproveitamento dos recursos de água; e (vii) criação de infraestrutura e melhoria das

condições sanitárias, promovendo a efetivação de investimentos em transportes, energia e saneamento. [65]

II Plano Diretor. Esse plano, com vigência no *período de 1963-1965*, foi aprovado pela Lei N° 4.239, de 22/06/1963, incorporando em grande parte as diretrizes estabelecidas no I Plano Diretor. A ação do poder público na Região durante o triênio foi orientada por **estratégia** pautada pelos seguintes objetivos: (i) modificação progressiva da estrutura agrária, visando o aproveitamento intensivo das terras úmidas na proximidade dos principais centros urbanos, a diversificação das lavouras em benefício da produção de alimentos e a redução da importância relativa das grandes plantações de cana-de-açúcar, como fonte de emprego, graças à elevação dos rendimentos e à concentração da área dessa cultura, permitindo a multiplicação de unidades familiares e de cooperativas; (ii) incorporação à economia do Nordeste, mediante programas de povoamento, das terras úmidas ainda não ocupadas, a fim de ampliar as bases da agricultura regional e absorver excedentes de mão de obra da Zona Semiárida; (iii) transformação da economia do Nordeste Semiárido, adaptando-a ao meio, de modo a torná-la mais resistente às secas; e (iv) absorção dos grandes excedentes de mão de obra existentes nas zonas urbanas, pela criação de formas permanentes de emprego em indústrias e serviços correlatos, capazes de tornar mais variada a estrutura econômica, elevar a produtividade média e criar classe empresarial apta para liderar o desenvolvimento. [66]

---

[65] Uma revisão dessas questões foi produzida em 1971, no contexto da elaboração de documento sobre **A Experiência de Planejamento da Sudene.** Esse documento, iniciado em 1971, sob a coordenação do autor, na época Diretor da Assessoria Técnica da Sudene, foi produzido pelos técnicos Luís Fernando Correia de Araújo, Luiz Eduardo de Magalhães, Carlos Luiz de Miranda, Tânia Bacelar e Edmilson Carvalho. Por problemas de ordem administrativa, não foi editado, e sua versão final não chegou a ser concluída. O texto posto am circulação, em versão preliminar e sujeita a revisão, não correspondia ao trabalho integral do Grupo. Um ano depois, o texto foi utilizado como base para a elaboração de documento apresentado pela Sudene em *Seminário sobre Desenvolvimento Regional,* realizado em Brasília, no período de 17 a 19 de outubro de 1972, entre o Brasil e a Comunidade Econômica Europeia-CEE, sob o patrocínio do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Cf. BRASIL. Sudene. Assessoria Técnica. **A experiência de planejamento da Sudene.** Recife-PE: 1972. Mimeogr.

[66] BRASIL. Sudene. **II plano diretor do desenvolvimento do Nordeste: 1963-1965**. 2ª ed. Recife-PE: 1966: 17.

III Plano Diretor. Esse Plano, com vigência no *período de 1966-1968*, foi aprovado pela Lei N° 4.869, de 01/12/1965. Distinguia-se dos que o antecederam em termos qualitativos. De um lado, pela ênfase mais explícita conferida à formação, conservação e utilização dos recursos humanos da Região. E, por outro, pelo fortalecimento que procurou imprimir ao reaparelhamento das instituições encarregadas da execução dos programas nele contemplados. Além disso, destacou de forma especial um dos aspectos mais relevantes do problema do planejamento do desenvolvimento regional. A **estratégia** desse Plano estava orientada por objetivos como os seguintes: (i) aumento da renda *per capita* do Nordeste a um ritmo suficiente para diminuir a desigualdade em relação ao Centro-Sul; (ii) promoção da integração espacial e setorial da economia nordestina, enfatizando a integração com a economia brasileira; (iii) criação de novas oportunidades de emprego, para absorver o crescimento da população ativa e modificar a estrutura de emprego vigente, em favor dos setores secundário e terciário da economia; (iv) elevação da taxa de crescimento da produção primária (inclusive mineração), no sentido de aumentar a oferta de alimentos; ampliar, no setor agrícola, a capacidade do consumo de produtos industriais; e expandir a oferta de matérias-primas; e (v) alargamento das possibilidades de acesso aos benefícios do desenvolvimento, no sentido de propiciar a todos um mínimo de oportunidades de realização pessoal, ensejando melhores condições de mobilidade social. (BRASIL. Sudene. **III Plano Direto**r, 1966: 14.)

O III Plano Diretor, considerada a experiência da Sudene, confirmava que o desenvolvimento das regiões reforçava e alargava as possibilidades de desenvolvimento dos países como um todo. Daí afirmar-se ali que o planejamento regional constituía condição de maior eficácia para o planejamento nacional.[67] Do ponto de vista formal, esse Plano não apresentava grandes modificações em relação aos dois anteriores, em termos de uma melhor explicitação quantitativa dos seus objetivos e metas, embora não lhe faltasse, como nos demais, o detalhamento descritivo e financeiro dos programas e projetos.

IV Plano Diretor. A vigência desse Plano abrangia, do ponto de vista formal, o *período de 1969-1973*, pois foi aprovado pela Lei N° 5.508, de 11/10/1968. As condições institucionais da época de

[67] BRASIL. Sudene. **III plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste: 1966-1968**. 2ª ed. Recife-PE: 1966: 13-14.

elaboração eram distintas das que haviam prevalecido até então. [68] Em 1970, a administração pública brasileira já contava com um *órgão central de planejamento* – o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Esse Ministério começava a preparar, de acordo com a sistemática então inaugurada, os *Planos Nacionais de Desenvolvimento-PNDs,* como se viu no item 5.3.1. Não havia, ainda, é certo, um adequado sistema de planejamento, em escala nacional, que envolvesse todos os órgãos e instituições ligadas ao processo de planejamento. Assim mesmo, o IV Plano Diretor foi elaborado pela Sudene levando em consideração as diretrizes do governo federal, estabelecidas no *Programa Estratégico de Desenvolvimento-PED (1968-1970)*, de âmbito nacional. Esse Programa, além de trienal, entrara em vigor um ano antes da vigência inicial do IV Plano Diretor. Essas diferenças contribuíram para que os dois instrumentos deixassem de apresentar a compatibilização desejada entre os interesses regionais e os objetivos nacionais.

O IV Plano Diretor apresentava, ainda, em relação aos que o antecederam, notável preocupação com os aspectos de coordenação das instituições federais com atuação no Nordeste, em particular com as vinculadas ao Ministério do Interior. Embora as condições fossem distintas, o IV Plano Diretor foi elaborado com propósitos aproximados dos que presidiram a formulação dos três primeiros *Planos Diretores*. A economia regional, no período de vigência desse plano seria orientada por **estratégia** que permitisse o alcance dos seguintes objetivos: (i) obtenção de um ritmo de crescimento da economia que possibilitasse a continuidade do processo de desenvolvimento, a

[68] Àquela época, a Sudene não se subordinava mais à Presidência da República, característica que perdera em 1964 com a criação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais-Mecor. Passou então a vincular-se ao Mecor. E depois ao Ministério do Interior-Minter, instituído em 1967, quando da *Reforma Administrativa* estabelecida pelo Decreto-lei N° 200, de 25/02/1967. Além da Sudene, foram incorporadas ao Minter entidades com funções relacionadas aos seguintes temas, conforme especificações apresentadas no item 5.1, deste Capítulo: (i) Administração dos Territórios Federais; (ii) Assistência às Populações Atingidas pelas Calamidades Públicas (de Secas e de Enchentes); (iii) Radicação de Populações, Ocupação do Território e Migrações Internas; (iv) Saneamento Básico; (v) Desenvolvimento Regional e Sub-regional; (vi) Assistência aos Municípios; (vii) Beneficiamento de Áreas e Obras de Proteção contra as Secas e Inundações e Irrigação; (viii) Assistência ao Índio; e (ix) Execução do Programa Nacional de Habitação. Nessas condições, a Sudene não teve como continuar recebendo – em 1964 ou em 1967 – o *tratamento especial e extraordinário* que lhe fora concedido quando de sua criação, embora o Nordeste continuasse a requerer cuidados talvez até mais especiais.

redução das disparidades inter-regionais, tendo como característica principal maior grau de independência daquelas variáveis cujo comportamento escapasse aos centros de decisão do sistema econômico regional; e (ii) melhoria do nível de vida da população, sobretudo das camadas de mais baixa renda, pela maior oferta de serviços de natureza social e pela incorporação de populações marginais ao processo de produção. (BRASIL. Sudene. **IV plano diretor**, 1968: 17.) Por isso pusera em destaque medidas de "democratização das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais e financeiros do (Sistema) 34/18, por meio da participação dos operários" (...) nos lucros das empresas, e encaminhara soluções para o problema da estrutura agrária, de resultados concretos também pouco expressivos. (BRASIL. Sudene. **IV Plano Diretor**, 1968: 19.)

5.3.3.3 Período de 1972-1974

O IV Plano Diretor foi o último Plano Regional a ser aprovado por lei. Os dois documentos que o seguiram, elaborados com a intenção de definir e detalhar estratégias e programas capazes de contribuir para o soerguimento da economia nordestina, não foram aprovados por lei ou por qualquer outro instrumento (decreto ou portaria – ministerial ou interministerial). A formulação dos documentos concebidos para esse período [69] teve lugar de acordo com sistemática distinta, alinhando-se a esquema cuja tônica predominante foi a centralização, no âmbito nacional, das decisões relacionadas ao desenvolvimento do Nordeste.

A *quarta etapa do Plano Diretor* encontrava-se em curso de execução quando, em 1971, a Sudene foi instada – por força dos dispositivos legais então em vigor, como os Atos Complementares de N° 43 e 76 – a preparar um novo Plano de Desenvolvimento para o Nordeste, compreendendo o período de 1972-1974. Sequenciava-se assim, na prática, o detalhamento do *I Plano Nacional de Desenvolvimento,* no tocante à Região em apreço, cobrindo idêntico período. Com o *Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974)*, além de serem seguidas as linhas dos quatro Planos Diretores, procurava-se, mais uma vez, detalhar e consolidar, em um único documento, a programação do governo federal para o Nordeste, os programas dos governos dos diferentes estados da Região e a quase totalidade dos principais

[69] O Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1972-1974) e o II PND - Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979).

programas e projetos a cargo da iniciativa privada. Salientava-se na ocasião que essa era uma das características que distinguiam esse Plano dos que o haviam antecedido. Não se deve, porém, esquecer que intenção semelhante fora pretendida nos planos anteriores. *No IV Plano Diretor explicitava-se essa circunstância como uma das novidades básicas do plano*. Dita circunstância requeria mais reflexão por parte de todos os que viveram a experiência de desenvolvimento regional iniciada pela Sudene, assim como por aqueles que de uma forma ou de outra decidiam e continuavam decidindo sobre os destinos da Região e da Entidade criada para promover o seu desenvolvimento. Do contrário, tal constatação corria o risco de ser debitada na conta do *saudosismo sudeneano,* com que eram rotulados muitos dos estudos realizados a respeito do novo estilo de trabalho iniciado no Nordeste depois da instituição da Sudene.

5.3.3.4 Período de 1975-1979

A política de desenvolvimento do Nordeste, para os anos de 1975 a 1979, vigorou em período idêntico ao do *II Plano Nacional de Desenvolvimento*, com vigência na mesma época. A política de então foi estruturada pelo *II PND – Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979)*. Mais uma vez, diferia muito pouco das definidas antes. Era distinta no que se referia aos aspectos formais do documento elaborado para esse período, assim como no que tocava à explicitação de certas ações programáticas, que institucionalizavam a fase correspondente à implementação dos chamados *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*, examinados no item 5.3.4.3 adiante. Além disso, as tarefas relacionadas à programação desse período realizaram-se de modo bem mais articulado entre os *órgãos central* e *setorial* do Sistema de Planejamento Federal, representados pelas Secretarias-Gerais da SEPLAN-PR e do Ministério do Interior, o que não deixou de significar um certo progresso em matéria de planejamento.

Para o período de 1975-1979, a Sudene não elaborou, em sentido amplo, um plano de desenvolvimento regional, como fizera no passado. Em seu lugar, a Entidade preparou, como detalhe do *II PND,* o *Programa de Ação do Governo para o Nordeste*. Esse documento continha uma **estratégia** de desenvolvimento para a Região, com os seguintes objetivos: (i) promover a integração do Nordeste ao processo de desenvolvimento do País; (ii) reduzir as disparidades inter-regionais de renda; e (iii) garantir, ao longo do processo de evolução econômica,

a melhoria da qualidade de vida da população do Nordeste. [70] Esse Programa, como os demais planos regionais, apresentava arcabouço conceitual que o distinguia dos anteriores. Ao estabelecer a redução das desigualdades inter-regionais de renda como um dos objetivos básicos do Programa, a Sudene se esforçava por defini-lo sobre uma base empírica mais sólida, bem como em função de perspectiva mais realista a respeito das formas de encaminhar soluções para as desigualdades existentes. Em relação ao primeiro ponto, o Programa continha informações sobre *Contas Regionais*, antes escassas e inadequadas aos propósitos do planejamento, que a Superintendência produzira às custas de muito trabalho. No segundo caso, a Entidade compreendeu que além da necessidade de obter altas taxas de crescimento para o produto regional, constituía requerimento indispensável à melhoria do desempenho do sistema econômico nordestino aumentar a participação do PIB regional no PIB nacional.

O *Programa de Ação do Governo para o Nordeste (1975-1979)*, seguindo a metodologia adotada pela Sudene na elaboração dos Planos Diretores, complementava-se com a definição de diretrizes setoriais e espaciais, que refletiam não apenas os objetivos referidos, como linhas de ação já esboçadas nos planos precedentes. Na elaboração desse Programa, a Sudene manteve o propósito de compatibilizar e consolidar em documento único a programação de todos os organismos federais, com atuação no Nordeste, dos governos dos estados e dos principais investimentos privados. Embora sem dispor das condições práticas para exercer a coordenação de tais investimentos, de acordo com as proposições programáticas, valeu o esforço realizado, na medida em que a apropriação de tais informações foi útil ao trabalho de acompanhamento e avaliação das medidas propostas para o desenvolvimento da Região naquele período.

5.3.4 Instrumentos

As concepções de desenvolvimento que estavam sendo praticadas na Região apresentavam oscilações marcantes a respeito da condução da política de desenvolvimento regional. Como resultado, as prioridades conferidas em termos políticos, a propósito do soerguimento socioeconômico do Nordeste do Brasil, cingiam-se a universo de natureza circunstancial, incapaz de moldar, a nível nacional, a

[70] BRASIL. Sudene. **II plano nacional de desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste.** Recife-PE: Sudene, 1975, p. 111.

definição de funções especificas adequadas ao atendimento das necessidades de sua população. Era assim difícil imprimir o ritmo necessário à continuidade dos programas e projetos requeridos pelo desenvolvimento da Região. Excetuados os programas cuja execução, em certa medida, não apresentavam problemas estruturais mais sérios, como os de infraestrutura e os de industrialização, poucos resultados foram obtidos nos domínios do desenvolvimento agrícola e agrário, dados os requerimentos instrumentais exigidos para a interferência governamental, de forma extraordinária, em tais campos.

5.3.4.1 Concepção Inicial

Os instrumentos de ação com que a Sudene foi dotada ao ser instituída eram, para as circunstâncias daquele momento, bem fortes, em particular os de planejamento e coordenação, mencionados no item 5.3.2.3. Os instrumentos ligados ao domínio financeiro sofreram limitações gradativas, à exceção, em parte, dos incentivos fiscais, que se transformaram em um dos mais importantes instrumentos de promoção do desenvolvimento regional no Brasil, quando considerados em sua concepção original, de exclusiva aplicação em benefício do Nordeste. Para a execução dos programas e projetos previstos em cada etapa dos Planos Diretores, a Sudene contava com os instrumentos a seguir referidos e comentados: (i) Recursos Orçamentários; (ii) Renda Tributária da União; (iii) Fundo dos Ágios; (iv) Recursos Cambiais; (v) Incentivos Fiscais; (vi) Incentivos Financeiros; (vii) Assistência Técnica; (viii) Apoio à Pesquisa; (ix) Apoio a Situações de Emergência; e (x) Planejamento e Coordenação.

Recursos Orçamentários. Segundo as referências apresentadas no item 5.3.2.3, os recursos orçamentários eram atribuídos à Sudene por força dos dispositivos constantes da Lei N° 3.692/1959 (Art. 99) e do Decreto N° 47.890/1960 (Art. 43). O montante global e as discriminações por projeto constantes dos Planos Diretores eram aprovados em primeira instância pelo Conselho Deliberativo da Instituição e, em segunda, pelo Congresso Nacional, em função do que se realizava a sua consignação no Orçamento Geral da União.

Renda Tributária da União. A lei institutiva da Sudene assegurava em seu Art. 10, a atribuição à Entidade de “recursos anuais não inferiores a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, fixada com base na última arrecadação.” Esses recursos, assim como outros créditos adicionais destinados à execução de programas e projetos

constantes do Plano Diretor, não poderiam "ser suprimidos ou reduzidos, em cada exercício financeiro, por ato do Poder Executivo."

Fundo dos Ágios. Para reduzir os efeitos da transferência de recursos do Nordeste para as regiões mais desenvolvidas do País – via utilização pelo Centro-Sul de divisas geradas no Nordeste – por meio do chamado *comércio triangular* entre a Região, o Centro-Sul e o exterior, foi criado o Fundo dos Ágios. (BRASIL. Conselho de Desenvolvimento. Recife-PE, 1967: 26-32.) Esse fundo era constituído de recursos provenientes dos "ágios arrecadados na forma da legislação em vigor, mediante a venda de divisas provenientes da exportação de mercadorias oriundas dos estados" incluídos na área de jurisdição da Sudene. Segundo o Artigo 4° do Decreto N° 47.890/1960, que disciplinava a matéria, "o Banco do Brasil S. A., independentemente de quaisquer autorizações especiais," colocaria, trimestralmente, à disposição da Sudene em conta especial, importância nunca inferior a 50% dos ágios arrecadados. Essa fonte de recursos teve curta duração, pois o fundo foi extinto em 1961, com a reforma cambial realizada naquele ano. (Instrução N° 204, da antiga Superintendência da Moeda e do Crédito-Sumoc, de março de 1961.)

Recursos Cambiais. Na mesma linha de proteção e apoio à economia regional, a lei de criação da Sudene estabelecia que o Conselho Deliberativo da Entidade poderia propor ao Presidente da República "a concessão de câmbio favorecido ou de custo, ou a autorização para o licenciamento de importação sem cobertura cambial" (...) "para equipamentos destinados ao Nordeste, inclusive implementos agrícolas considerados essenciais ao desenvolvimento da Região." (Art. 13, Alínea J, Inciso I, da Lei N° 3.692/1959.) Na regulamentação da matéria (Art. 52 do Decreto N° 47.890/1960), ficou definido que a Sumoc, por proposta da Sudene, aprovada pelo Presidente da República, incluiria no orçamento de câmbio "uma reserva equivalente a 50% das divisas conversíveis das exportações dos estados do Nordeste," e que os recursos daí provenientes seriam aplicados na importação de bens considerados essenciais ao desenvolvimento da Região. A utilização desse instrumento teve vida efêmera, uma vez que a mesma Instrução 204 anulou o fato gerador de tais recursos.

Incentivos Fiscais. Essa fonte de recursos não foi consubstanciada na Lei de criação da Sudene. Ela surgiu com a Lei N° 3.995, de 14/12/1961, ao ser aprovado o I Plano Diretor. Na realidade, "entre a divulgação da Instrução 204 e a aprovação do I Plano Diretor,

procurou-se compensar as perdas em potencial provocadas por aquela medida. No afã de recuperar o terreno perdido, foi então aceita e incorporada uma proposta de criação de novo e poderoso incentivo às inversões", representado pela dedução referida. (CASTRO, 1971: 227. V. 2.) A criação desse instrumento deveu-se a uma emenda proposta ao projeto de lei do I Plano Diretor pelo deputado federal, por Pernambuco, Gileno de Carli, que se inspirara nos mecanismos adotados de forma assemelhada pela *Cassa per il Mezzogiorno*, por volta de 1959. Naquele ano, "até 50% dos lucros de sociedades anônimas e outras companhias...foram também isentados, desde que investidos em construção, expansão e modernização de indústrias no Sul da Italia. [71] Tendo visitado essa região, o deputado Gileno de Carli pôde verificar que a industrialização da área se fazia em grande parte às custas da transferência de recursos da região desenvolvida (o Centro-Norte) para a região deprimida (o Sul da Itália), via mecanismos diferenciados de incentivos fiscais. [72] A proposição de Gileno de Carli foi incorporada à Lei N° 3.995/1961, em seu Art. **34**. Os incentivos fiscais entraram em fase de operação efetiva no ano de 1963, pois com a Lei N° 4.239, de 27/06/1963, que aprovara o II Plano Diretor, o sistema se tornaria mais adequado às necessidades da Região. (Artigos 13 a **18** da Lei N° 4.239/1963.) Os incentivos fiscais ficaram mais conhecidos na prática como **Sistema 34/18**, denominação recebida em função dos artigos que disciplinavam a matéria nas Leis de N° 3.995/1961 e 4.239/1963, que aprovaram a primeira e a segunda etapa do Plano Diretor.

Incentivos Financeiros. Os critérios estabelecidos para a concessão de incentivos financeiros a empreendimentos de interesse para o desenvolvimento do Nordeste foram bastante assemelhados aos utilizados no Sul da Itália. Como maior ponto de contato dessa quase identidade, destacava-se a atribuição legal conferida à Sudene para analisar ou se manifestar quanto à oportunidade de concessão de financiamento ou aval, por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Economico-BNDE ou do BNB, para empreendimentos destinados ao desenvolvimento regional, incluídos no Plano Diretor. (Art. 27 da Lei N° 3.692/1959.) Essas instituições utilizavam nos trabalhos de enquadramento, análise, aprovação, acompanhamento e fiscalização

[71] TOSCO, E. "Economic planning in Italy, 1949 to 1961". *In:* **Economic policy in our time.** Amsterdã, North-Holland Publishing Company, 1964, v.3, *apud:* CASTRO, op. cit., p. 227.

[72] BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro-RJ: 01/07/1961, Seção I, Suplemento ao N° 104, p. 39.

– tendo na Sudene o Centro Básico de coordenação – critérios muito semelhantes aos empregados na Itália, em relação à *Cassa per il Mezzogiorno* e aos agentes financeiros com atuação na região meridional daquele País. Nos primeiros momentos de atuação da Sudene, as principais instituições financeiras que atuavam na Região, adotando as especificações do Plano Diretor, limitavam-se ao BNDE, ao BNB e ao Banco do Brasil. Com o tempo, o quadro foi sendo modificado, à medida em que os estados do Nordeste passaram a criar seus Bancos de Desenvolvimento.

Assistência Técnica. Do mesmo modo que a *Cassa per il Mezzogiorno*, a Sudene foi incumbida de coordenar a prestação de assistência técnica nacional e estrangeira às instituições do Nordeste. As ações nesse sentido foram consubstanciadas em plano elaborado pela Secretaria-Executiva da Sudene, com base nas propostas apresentadas pelos organismos interessados – estaduais ou federais. O plano consolidado a esse respeito era, em seguida, objeto de exame por parte da Comissão Nacional de Assistência Técnica, [73] para que processasse a compatibilização das diferentes ações (Art. 72 do Decreto N° 47.890/1960.) Esse instrumento foi muito útil à Região, possibilitando à Sudene coordenar iniciativas que abriam perspectivas de desenvolvimento para a maioria dos estados do Nordeste, como os programas relacionados à ampliação dos conhecimentos sobre os recursos naturais disponíveis.

Apoio à Pesquisa. Os instrumentos a esse respeito foram muito importantes. O primeiro deles, criado no âmbito do II Plano Diretor, correspondeu à criação do *Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste-Fidene*, que se destinava, "a garantir exequibilidade financeira dos projetos e obras" (...) considerados pela Sudene "prioritários, relevantes ou de interesse para a economia do Nordeste." Com o Fidene, a Sudene procurava obter recursos que lhe permitissem realizar a integralização de capital subscrito pela entidade em empresas da Região; cobrir riscos de câmbio decorrentes de operações em moeda estrangeira, contratadas por ela ou com sua interveniência; e financiar, total ou parcialmente, a pesquisa, a

[73] Em meados dos anos de 1970, a situação já era bem diferente. A Sudene não exercia mais essa função. Em lugar da Comissão Nacional de Assistência Técnica atuava a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional-Subin, subordinada à SEPLAN-PR, que se encarregava de coordenar a cooperação internacional, no âmbito do País.

exploração e a industrialização de recursos minerais, assim como a construção de habitações populares, urbanas e rurais. (Artigo 5° da Lei N° 4.329/1963.) O Fidene foi substituído no IV Plano Diretor pelo *Fundo de Pesquisa e de Recursos Naturais do Nordeste-Furene*, orientado para a realização de pesquisas tecnológicas mais adequadas às condições regionais, para o financiamento à pesquisa de recursos naturais do Nordeste e para o custeio de pesquisas científicas e tecnológicas. (Artigo 8° da Lei N° 5.508, de 11/10/1968.) Como o Fidene, o Furene não desempenhou o papel que dele se esperava, contribuindo, para tanto, limitações de recursos financeiros e restrições situadas no âmbito de decisões que fugiam ao controle regional.

Apoio a Situações de Emergência. O *Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste-Feane* foi outro instrumento importante, criado em consequência dos problemas provocados pelas secas e das definições estabelecidas na lei de criação da Sudene. A explicitação desse fundo foi feita também na lei que aprovou o II Plano Diretor. O Feane tinha como finalidade contribuir para a assistência imediata às populações atingidas por calamidades públicas, provocadas por seca, ou enchente, e para formação, manutenção, renovação e preservação de estoques de alimentos destinados a facilitar a prestação da assistência referida. (Art. 24 da Lei N° 4.239/1963.) O Feane serviu de base para a criação de fundo semelhante, gerido em escala nacional pelo Ministério do Interior: o *Fundo Especial para Calamidades Públicas-Funcap*, criado pelo Decreto N° 66.204, de 13/02/1970.

Planejamento e Coordenação. Os instrumentos de planejamento e coordenação, expressos pela sistemática de elaboração, implementação e acompanhamento da execução dos Planos Diretores, foram tratados no item 5.3.2.3 anterior. Com base naqueles instrumentos e nos outros agora referidos, a Sudene, num processo de síntese dos mais criativos, em matéria de execução de *ações extraordinárias*, procurou coordenar os esforços públicos e privados orientados para o desenvolvimento do Nordeste. A eficácia desses instrumentos como já se viu foi relativa, por diferentes razões.

5.3.4.2 Principais Modificações Introduzidas

Os instrumentos com que o governo federal dotou a Sudene passaram por várias e significativas modificações. Destacam-se a respeito as que incidiram sobre o Sistema de Incentivos Fiscais, cujas repercussões mais notáveis corresponderiam, mais tarde, à criação

dos chamados *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*. As modificações agora referidas não dizem respeito às melhorias introduzidas no processo de administração dos recursos do Sistema 34/18 (captação, aplicação, fiscalização, definição de setores prioritários etc.). [74] Embora importantes, tais alterações estavam vinculadas de forma direta a domínio muito mais técnico do que político, apresentando assim interesse relativo para a compreensão das possibilidades inerentes ao mecanismo dos incentivos fiscais, quando examinado na perspectiva de que com sua manutenção a Sudene poderia continuar funcionando, embora à distância dos seus objetivos iniciais.

O pressuposto dessa percepção encontrava suporte na origem das forças que – representadas pelos políticos e empresários locais – tinham atuado como eficiente mecanismo de defesa da Sudene. Aquelas forças, entretanto, não conseguiram agir com a coerência e harmonia desejadas, por concentrarem suas preocupações muito mais na preservação do instrumento de que careciam – os recursos dos incentivos fiscais – do que no fortalecimento da Instituição que o administrava. As reações empreendidas pelas forças do Nordeste para evitar a perda de potência dos incentivos fiscais, foram frequentes, contribuindo para reforçar o argumento de que a *administração do desenvolvimento em bases regionais*, segundo esquemas de políticas específicas, como ocorria no Brasil, em relação ao Nordeste, era autolimitante no tempo para a Região objeto de intervenção extraordinária. Essas reações tornaram-se mais intensas durante momentos em torno dos quais as investidas, desde que concretizadas, poderiam contribuir para descaracterizar o sistema como instrumento essencial ao desenvolvimento e para diminuir o papel da própria instituição encarregada de coordenar o esforço global de desenvolvimento da Região.

Os incentivos fiscais, segundo as concepções definidas nas leis que aprovaram o I e o II Planos Diretores, destinavam-se à execução de programas prioritários para o desenvolvimento do Nordeste. Tais recursos corresponderam, de início, às deduções de 50% do imposto de renda de todas as pessoas jurídicas nacionais que optassem por sua aplicação no Nordeste, em lugar do pagamento integral do imposto de renda devido. O *primeiro momento* das modificações então introduzidas representou a transferência de parte desses recursos para

---

[74] Ver a propósito: GOODMAN, David Edwin & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste.** Rio de Janeiro-RJ, Fundação IPEA, 1974. 410 p.

aplicação em outras regiões ou em setores aos quais o governo atribuía novas prioridades. Essas alterações deram lugar à criação dos chamados *Incentivos Fiscais Regionais* e dos *Incentivos Fiscais Setoriais*, correspondendo os primeiros aos recursos aplicados no Nordeste, na Amazônia e no estado do Espírito Santo, e os segundos aos destinados em todo o País às atividades ligadas ao reflorestamento, ao turismo, à pesca, à indústria aeronáutica e à educação. O *segundo momento* das modificações no Sistema de Incentivos Fiscais foi pautado pelos efeitos derivados da ocorrência da *Seca de 1970*, quando o Nordeste foi atingido por uma das mais fortes secas ocorridas na segunda metade do século XX. Como todas as grandes secas, a de 1970, pelos seus graves efeitos econômicos e sociais, conseguiu também chamar a atenção do Presidente da República, que resolveu ver *in loco* as dimensões do fenômeno. Ao visitar as *Frentes de Trabalho* instaladas nos diferentes estados da Região, em junho daquele ano, e presenciar as dificuldades enfrentadas pelos 500.000 nordestinos que elas abrigavam, o Presidente Emílio Médici decidiu pôr em prática medidas que pudessem eliminar a repetição daquele quadro que lhe parecera tão constrangedor. As medidas então criadas e postas em prática corresponderam à instituição do *Programa de Integração Nacional-PIN* e do *Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste-Proterra*.

O PIN foi criado pelo Decreto-Lei N° 1.106, de 16/06/1970, com a finalidade específica de financiar o plano de obras de infraestrutura nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam e promover sua mais rápida integração à economia nacional. Na primeira etapa do PIN incluíam-se a "construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém" (...) – reservando-se, "para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita" de suas margens – e a execução da "primeira fase do plano de irrigação do Nordeste." (Parágrafos 1° e 2° do Art. 29 do mencionado Decreto-Lei.) Seus recursos provinham de 30% do total dos incentivos fiscais.

De forma a complementar às ações do PIN, o Poder Executivo instituiu em 1971, pelo Decreto-Lei N° 1.179, de 06/07/1971, o *Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste-Proterra*. Esse Programa tinha como objetivo promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão de obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Os recursos

para a execução do Proterra proviriam de dotações orçamentárias previstas no Orçamento da União, do sistema de incentivos, de outras fontes (internas e externas) – como ocorria em relação ao PIN – e de transferências do próprio Programa de Integração Nacional, *iniciando-se assim o processo de transferir recursos de um programa para outro, que iria se tornar comum no futuro*. Com a criação do Proterra – a última das grandes investidas sobre o Sistema 34/18 –, foram retirados mais 20% do total de todos os incentivos fiscais. Desse modo as aplicações de recursos deduzidos do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas reduziram-se à metade, pois os 50% restantes – 30% do PIN e 20% Proterra – passaram a ser creditados como receita da União.

5.3.4.3 Reflexos da Instituição dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional

A perda de força, por parte da Sudene, para gerar e coordenar o esforço de legitimação de inovações, capazes de contribuírem para o desenvolvimento do Nordeste, foi gradual. Seu início, conforme menções anteriores, teve lugar ainda no primeiro quinquênio de vida da Entidade, quando as providências vinculadas às decisões regionais começaram a fugir ao controle da Superintendência e das lideranças locais. Esse momento iria repetir-se outras vezes, até o governo federal assumir o controle do processo de administração regional. As exteriorizações do mecanismo de centralização político-administrativa corresponderam, num primeiro instante, às modificações impostas no período de 1966-1969 ao Sistema de Incentivos. Essa centralização, entretanto, só ganhou relevo e assumiu configuração mais visível nos anos de 1970 e 1971, quando foi instituído o PIN e o Proterra. A criação desses dois programas serviu para consolidar a transferência para o governo federal da capacidade de que ainda dispunha a Sudene para planejar e coordenar o esforço do setor público e da iniciativa privada em benefício da Região. Tais programas, além de contribuírem para a redução de 50% do total dos incentivos fiscais – regionais e setoriais –, marcaram o início da definição de medidas excepcionais, relativas ao desenvolvimento regional, postas em prática por decisão unilateral do governo federal.

A capacidade da Sudene para reagir às imposições dos decisores nacionais sobre os rumos impressos à administração do desenvolvimento da Região, com a instituição desses dois programas, alcançou os limites da exaustão. Essa atitude era esperada, já que parecia haver uma intenção clara do governo federal de demonstrar a inoperância

da Sudene, em virtude dos efeitos provocados pela *Seca de 1970* sobre a economia regional. Os dois programas (PIN e Proterra), por falta de coordenação, tanto a nível nacional como regional, apresentaram resultados inexpressivos, quando comparados com seus objetivos iniciais. Mas se os resultados das ações do PIN e do Proterra foram reduzidos, exceção feita à construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, o mesmo não podia ser dito em relação à capacidade adquirida pelo governo federal para criar instrumentos de apoio a programas gerados por sua própria iniciativa. Por inspiração do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, deu-se início, sob a égide do PIN e do Proterra, à criação de fundos de desenvolvimento de diferentes naturezas, voltados para o financiamento, a fundo perdido, de inúmeros programas, tanto no Nordeste, como na Amazônia e no Centro-Oeste. Destaque-se, por isso, que o esvaziamento da Sudene, assim como a diminuição do poder de coordenação do Ministério do Interior, serviu, em grande parte, para fortalecer o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e seu substituto – a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) –, que passou a exercer grande influência no comando das decisões no campo do desenvolvimento regional.

Foi sob esse quadro de referência que teve lugar, no Brasil, a institucionalização dos chamados *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional,* deflagrados – na perspectiva do governo federal e, em consequência, da SEPLAN-PR – como resultado da racionalização dos insucessos verificados durante a implementação do PIN e do Proterra, em fins de 1974. A criação dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional correspondeu, na prática, a uma estratégia destinada a intervir de forma centralizada no domínio do desenvolvimento regional. Tratava-se de estratégia nacional sobre o problema, levada a cabo de forma centralizada, na medida em que as entidades incumbidas de agir nesse campo, como a Sudene, a Sudam, a Sudeco e a Sudesul, passaram a funcionar como entes (quase) passivos em relação às decisões adotadas a propósito da concepção desses programas.

Os Programas Especiais eram criados por meio de Decretos e Exposições de Motivos, ou pela conjugação desses dois instrumentos.[75] A implementação desses programas se dava ao longo de três fases:

[75] A Exposição de Motivos era um documento elaborado e apresentado por um ou mais Ministros de Estado ao Presidente da República, para exame e aprovação. As relacionadas aos Programas Especiais eram apresentadas ao Presidente da República

(i) geração do programa; (ii) geração dos projetos; e (iii) execução dos projetos. [76]

A *primeira fase* correspondia à transformação de uma ideia, nascida no âmbito de um ou mais Ministérios Setoriais ou da SEPLAN-PR, em documento, no qual eram definidos os contornos gerais do *Programa Especial,* em matéria de objetivos, áreas de atuação, linhas de ação e responsáveis pela execução e coordenação. Esse documento equivalia, com ligeiras modificações, à Exposição de Motivos submetida à consideração do Presidente da República pelos Ministros interessados. A ele se adicionava – em muitos casos, dependendo da importância atribuída às intervenções que iriam ser realizadas – texto de decreto instituindo o Programa. É interessante notar que nenhum Programa Especial fora até então gerado sem a audiência e a anuência da SEPLAN-PR, que comandava todas as tarefas nesse sentido, ainda que as iniciativas tivessem sido concebidas por um Ministério Setorial. A SEPLAN-PR era também a responsável pela coordenação nacional desses Programas, excetuando-se os que apresentavam conotação setorial nítida. Nesses casos, o Ministério responsável pelas funções específicas enfatizadas pelo Programa assumia a coordenação nacional de suas ações. A participação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudene, Sudam, Sudeco e Sudesul) na geração de um Programa Especial era acessória e muitas vezes circunstancial, pelo menos quando se tratava da instituição de programas de importância fundamental para o desenvolvimento das áreas sob suas jurisdições. Tal circunstância era ainda mais notável no tocante à Sudene, cuja contribuição neste sentido assumia feições inferiores às que a Entidade poderia oferecer.

A *segunda fase* (*geração dos Projetos*) correspondia ao detalhamento operativo das linhas de ação do *Programa Especial*, constantes da Exposição de Motivos e do Decreto. A colaboração das Superintendências era mais visível nessa fase, uma vez que elas haviam recebido a incumbência de coordenar o esforço de elaboração dos Projetos, preparados mais pelos governos dos estados e pelas entidades executoras vinculadas aos Ministérios Setoriais. A

durante as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Economico-CDE ou do Conselho de Desenvolvimento Social-CDS.

[76] Essa ideia me ocorreu por ocasião de uma discussão mantida, em 1975, com Rubem Queiroz Cobra, companheiro de trabalho do Ministério do Interior, a propósito da identificação de formas adequadas ao funcionamento dos Programas Especiais.

contribuição das Superintendências tendia a ser mais intensa quando recebiam atribuições específicas de execução. Nesses casos, como já ocorrera com a Sudam e a Sudeco, tais Entidades elaboravam os projetos a serem executados sob sua responsabilidade direta.

A *terceira fase* (*execução dos Projetos*) era caracterizada pela implementação dos projetos integrantes do Programa. Concebido um determinado Programa Especial, os Ministérios Setoriais encarregados de sua coordenação em escala nacional preparavam, em seguida, com a colaboração das Superintendências, a programação operativa que iria ser posta em prática no primeiro ano do período de vigência do Programa. A programação era anual. Depois de analisada no âmbito dos Ministérios envolvidos, por Grupos Especiais, era encaminhada com nova Exposição de Motivos-EM, assinada pelos Ministros Setoriais interessados na matéria e pelo Ministro-Chefe da SEPLAN-PR, ao Presidente da República, para análise e aprovação. Aprovada a EM relativa à programação anual, tinha início o processo de solicitação de recursos financeiros à SEPLAN-PR, pelos Ministérios Setoriais, para a execução dos projetos, de conformidade com os cronogramas constantes do citado instrumento. A esse passo, seguiam-se os movimentos normais de liberação dos recursos financeiros. Concordando com o pleito que lhe era apresentado, a SEPLAN-PR solicitava ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Comissão de Programação Financeira-CPF, que liberasse, em favor de determinado Ministério, os recursos necessários à execução de uma dada etapa do Programa. A CPF poderia ou não realizar, de imediato, a liberação, pois esse ato dependia da disponibilidade de recursos arrecadados pelo Ministério da Fazenda, à conta do PIN e do Proterra. Essa demora, assim como as que se verificavam no processo de mobilização dos recursos pelos estados, contribuía para a execução mais lenta de muitos projetos.

As Superintendências não dispunham de meios para agilizar o processo de execução orçamentária, porque por suas mãos só passavam os recursos destinados à execução dos projetos sob sua responsabilidade direta. [77] O poder de transferir esses recursos diretamente aos órgãos executores foi objeto de reiteradas solicitações

[77] Havia uma exceção à regra, ainda que parcial. A Sudene recebia, por intermédio do Ministério do Interior, a parcela dos recursos para a execução dos trabalhos do *Projeto Sertanejo*, no que se referia às tarefas atribuídas ao DNOCS. Por ela, entretanto, não passavam os recursos correspondentes à execução dos serviços de pesquisa agronômica, extensão rural e comercialização, que eram transferidos ao Ministério da

das Superintendências de Desenvolvimento Regional ao Ministério do Interior. A iniciativa não chegou a ser bem-sucedida, pois a SEPLAN-PR, para manter o comando das decisões, nesse domínio, necessitava controlar a liberação dos recursos. Essa atitude da SEPLAN-PR serviu para desviá-la de suas funções mais nobres, como as de planejamento global e coordenação do planejamento intersetorial. Na medida em que quase toda sua estrutura se voltava para o acompanhamento de tarefas de curto prazo, tendia a diminuir o tempo que deveria ser destinado à execução de trabalhos mais importantes, do ponto de vista do interesse do sistema socioeconômico nacional.

Os *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional* mais importantes, criados até 1976, sob a responsabilidade direta do governo federal, com a participação atípica das Superintendências, em particular na fase de geração, corresponderam aos mencionados a seguir:

i. *Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia-Polamazonia*, instituído por intermédio do Decreto N° 74.607, de 25/09/1974;
ii. *Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste*, criado pelo Decreto N° 74.794, de 30/10/1974;
iii. *Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste*, instituído por intermédio da Exposição de Motivos N° 05, apresentada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE ao Presidente da República, em 20/05/1974, e aprovada em 23/06/1974;
iv. *Programa de Desenvolvimento dos Cerrados-Polocentro*, criado pelo Decreto N° 75.320, de 29/01/1975;
v. *Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília*, instituído pela Exposição de Motivos N° 04, encaminhada pelo CDE ao Presidente da República, em 29/01/1975, e por esse aprovada em 03/02/1975;
vi. *Programa Especial da Região da Grande Dourados-Prodegran*, criado pela Exposição de Motivos N° 007, enviada ao Presidente da República pelo CDE, em 07/04/1976; e

---

Agricultura para repasse às suas entidades vinculadas, como a Embrapa e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural-Embrater.

vii. *Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo)*, criado pelo Decreto N° 78.299, de 23/08/1976. [78]

A coordenação e acompanhamento das ações dos Programas Especiais eram realizadas, a nível nacional, por intermédio de Grupos Especiais, constituídos de representantes dos Ministérios encarregados de sua implementação e da SEPLAN-PR. O representante da SEPLAN-PR era o coordenador desses Grupos, à exceção dos responsáveis pelos Programas que apresentavam características setoriais, como já mencionado. Em *escala regional*, essa coordenação era exercida pelas Superintendências. Nos decretos de criação dos Programas Especiais apareciam referências gerais sobre as funções que, nesse sentido, deveriam ser desempenhadas pelas instituições de desenvolvimento regional (em particular Sudene, Sudam e Sudeco), em cujas áreas de atuação eram executados os Programas Especiais mais importantes. Na prática, isso significava que as Superintendências não contavam com instrumentos adequados para o cumprimento dessas funções, limitadas que eram (quase) à apresentação de Relatórios Trimestrais sobre a evolução financeira dos dispêndios realizados com os Programas. Como sua capacidade para influenciar na liberação de recursos, assim como na indicação de novos projetos, era limitada, os órgãos executores procuravam por todos os meios encontrar formas de relacionamento direto com os Grupos Especiais e, em particular, com os representantes da SEPLAN-PR. Diante dessa circunstância, o poder de coordenação e acompanhamento das Superintendências tendia a ser cada vez menor.

A nível local, que coincidia com a esfera administrativa dos governos estaduais, os trabalhos de coordenação e acompanhamento dependiam das características dos Programas Especiais. O Polonordeste era o que contava com uma sequência mais lógica a esse respeito, sendo suas ações coordenadas por um Conselho Diretor, constituído de Secretários dos governos estaduais e de representantes dos órgãos envolvidos com a execução do Programa (Ministério da Agricultura, por intermédio de suas entidades vinculadas, Sudene e bancos oficiais).

[78] Todos os programas aqui referidos, criados por Decretos, tiveram também suas respectivas Exposições de Motivos.

O caráter inespecífico com que se revestia essa matéria era, em parte, responsável pela criação de "instâncias", a nível nacional, com competências para coordenar e acompanhar a execução de programas multissetoriais de caráter nacional ou regional. Essas "instâncias" correspondiam aos Grupos de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais. Com a instituição desses grupos, legitimados pelo Decreto N° 75.370, de 13/02/1975, surgiram vários problemas para sua administração. Um desses problemas referia-se ao comando – informal – que tais grupos passaram a exercer, em particular, sobre as Superintendências de Desenvolvimento Regional, no tocante ao planejamento, à coordenação e à execução das ações relacionadas aos Programas Especiais. Essa função, pelas leis institutivas das Superintendências, com destaque para a Sudene, fora, em sentido amplo, atribuída a essas entidades.

As restrições feitas pelas lideranças do Nordeste ou analistas de outras áreas do País a respeito das mudanças em curso no processo de administração do desenvolvimento regional, a propósito das alterações introduzidas sobre o mecanismo de incentivas fiscais, não eram, em geral, aceitas pelas autoridades do governo federal. Suas reações a essas restrições chegavam a ser até bem ásperas. Acreditavam os decisores nacionais que a União estava fazendo pelo Nordeste, com os recursos ali aplicados, muito mais do que já se fizera em todas as épocas anteriores a 1964. Não se podia negar que estavam sendo aplicados recursos consideráveis de origem federal na Região. Entretanto, o que se discutia e o que devia continuar sendo discutido não era o maior ou o menor volume de recursos mobilizados – o Nordeste não demandava apenas de mais recursos financeiros –, mas as formas de sua aplicação e o *processo de administração do desenvolvimento em bases regionais*, que fugiam cada vez mais ao controle e à participação das lideranças locais – políticas, empresariais, administrativas e técnicas.

A acentuação do esvaziamento institucional da Sudene, verificada com a implementação dos Programas Especiais, contribuiu para modificar o esquema de administração do desenvolvimento do Nordeste, então entregue ao comando centralizado da União. Não se discutiam o mérito e a oportunidade, no caso nordestino, de programas como o Polonordeste, o Projeto Sertanejo, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria e o Programa de Irrigação – que começou a ser dinamizado quando entrou na esteira dos Programas Especiais, passando inclusive a fazer parte do Polonordeste. Mas

não se podia aceitar a qualquer preço os relacionamentos interinstitucionais que ocorriam na oportunidade em que tais programas eram concebidos, nem os adotados a respeito de sua coordenação e acompanhamento.

5.3.5 Resultados

O Nordeste brasileiro, como região deprimida, embora submetida, até 1976, a 18 anos de intenso e orientado processo de transformação, continuava dependente não apenas do governo federal como da Região mais desenvolvida do País – o Sudeste. A compreensão do grau de dependência econômica a que a área ainda se encontrava submetida podia ser obtida analisando-se alguns indicadores macroeconômicos básicos. A partir deles, era possível verificar que a economia nordestina continuava mantendo alta dependência em relação ao desempenho do setor agrícola, que contribuía, no período de 1965-1972, com 29,1% para a formação do Produto Interno Bruto-PIB, contra 22,1% do setor industrial e 48,8% do setor terciário. (Tabela 5.8.)

Tabela 5.8 - Brasil. Nordeste. Participação Percentual de Cada Setor sobre o Produto Interno Bruto-PIB, no Período 1965-1972

Atividade Econômica	Percentual Médio
- Agropecuária, Silvicultura e Pesca	29,1
- Indústria	22,1
- Serviços	48,8
Total	**100,0**

Fonte: Sudene. **II plano nacional de desenvolvimento econômico: programa de ação do governo para o Nordeste (1965-1979).** Op. cit., p. 41. (Tabela 2.3.)

A estrutura da economia regional passara, entretanto, por sensíveis processos de mudança, uma vez que a contribuição do setor agrícola, se não tinha crescido, pelo menos mantivera certa constância. Ao mesmo tempo, observava-se expansão e modernização das atividades secundárias, mais visíveis a partir de 1965-1967, e crescimento do setor terciário. Isso acontecia, de um lado, como reflexo do dinamismo do setor industrial e, de outro, como resultado da atração exercida pelas cidades, que contribuíam para a liberação de mão de obra do campo, via mecanismo de subemprego. Reconhecia-se também que as mudanças em curso vinham apresentando efeitos positivos para a geração de renda, embora o mesmo não ocorresse a respeito de sua

distribuição, dadas as características capital-intensivas do processo de produção a que a Região tivera de se submeter para concorrer em relativas condições de igualdade com a região mais desenvolvida. O crescimento do setor serviços refletia, por sua vez, a própria desaceleração da economia agrícola, agravada, a partir de 1970, pelos impactos da *Seca de 1970*, pelos anos difíceis, do ponto de vista climático, de 1971 e de 1974 e pelos efeitos da *Seca (parcial) de 1976*.

A variação anual do PIB regional, de forma global e desagregada pelos diferentes setores, está apresentada na Tabela 5.9, onde se veem os decréscimos apresentados nos anos mencionados, em particular no tocante ao setor agrícola. Os investimentos públicos realizados no Nordeste, no período de 1960-1976, favoreceram a obtenção de consideráveis melhorias de crescimento do PIB. As taxas observadas naquele período, da ordem de 6,8% ao ano, em média, foram em alguns anos superiores às registradas em relação ao Brasil. Entretanto, tal desempenho não foi suficiente para reduzir a distância, no grau de desenvolvimento, que separava a economia da Região da economia do País. Na realidade, a relação entre o PIB *per capita* do Nordeste e o do Brasil, no período de 1965-1972, foi decrescente, passando de 51,6%, em 1965, para 48,9%, em 1972. Em valores absolutos, o PIB *per capita* do Nordeste alcançou US$ 254.70, em 1972, contra US$ 121,80 obtidos no ano inicial do período, crescendo assim 109%. Enquanto isso, o PIB *per capita* do Brasil, em idêntico período, cresceu 120%, ao passar de US$ 236.30, em 1965, para US$ 520.8, em 1972. [79] O PIB *per capita* do Brasil já alcançava US$ 1.168.00, em 1976, [80] contra um pouco mais de US$ 500.00, em relação ao Nordeste, mantendo-se assim a tendência do período mencionado, quando se verificou que o mesmo indicador, no tocante à Região, correspondia a cerca de 50% do obtido para o País.

O crescimento do PIB *per capita* do Nordeste (4,6% ao ano), no período de 1960-1972, foi ligeiramente superior ao do Brasil (4,2%), tendo sido ainda mais elevado nos subperíodos de 1960-1965 e 1965-1970. Contudo, a taxa de crescimento do PIB total da Região, em qualquer um desses subperíodos, foi menor do que a observada em

---

[79] SUDENE. **II PND - Programa de ação do governo para o Nordeste: 1975-1979**, op. cit., p. 40.

[80] ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. “A execução do planejamento que se obteve em dois anos com o II PND.” **Política.** Brasília, Fundação Milton Campos, (4):51-59, abr./jun. 1977, p. 52. (Tabela 1.)

relação ao País, inclusive no subperíodo de 1970-1974, como mostram os dados da Tabela 5.9. Nesse último subperíodo, o desempenho da economia nacional foi dos mais expressivos. (ALBUQUERQUE & CAVALCANTI, 1976: 114-115.) No tocante ao Nordeste, a posição foi menos favorável, em parte como decorrência dos efeitos das anomalias climáticas que afetaram a Região nos anos referidos.

Tabela 5.9 - Brasil. Taxas de Crescimento Anual do PIB Total e *per Capita,* a Custo de Fatores, do País e da Região Nordeste, no Período de 1960-1974

Subperíodos	PIB Total		PIB per capita	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil
1960-1965	5,3	4,6	2,9	1,7
1965-1970	6,7	7,1	4,3	4,1
1970-1974	9,9	10,7	7,2	7,7
1960-1974	7,1	7,2	4,6	4,2

Fonte dos Dados Básicos: Fundação IPEA, Fundação Getúlio Vargas e Sudene. *In:* Albuquerque & Cavalcanti, 1976; 114. (Tabela IV.1.)

O setor externo regional apresentava, em relação ao Brasil, comportamento idêntico ao observado no *Mezzogiorno*, quando comparado com outras regiões da Itália. As trocas comerciais entre o Nordeste e o exterior foram favoráveis à Região, embora o mesmo não ocorresse nas negociações realizadas com o restante do Brasil, quando o saldo da balança comercial era sempre desfavorável (negativo).

A análise da Formação Bruta de Capital Fixo-FBCF do Nordeste fornecia também uma visão clara a respeito do citado problema de dependência econômica. Na realidade, a contribuição do setor público para a FBCF regional era ainda muito alta, destacando-se sua diminuição gradativa ao longo do período de 1965-1972. De uma participação na FBCF total de 43,9%, em 1965, e de 46,2%, em 1966, chegou-se, em 1972, a 38,4%. Para a FBCF do setor público como um todo, a União contribuiu, naquele período, com cerca de 60% do esforço anual, com pequenas variações para menos, representando cerca de 25% da FBCF total. Em contrapartida, a relação entre a FBCF da União no Nordeste, e o PIB regional, a custo de fatores, foi crescente, passando de 8,2%, em 1960, para 11,1%, em 1972. (ALBUQUERQUE & CAVALCANTI, 1976: 126-127.) A contribuição do setor mineral também foi importante para a formação da FBCF de estados como a Bahia, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Norte. Sua expressão em escala regional era, entretanto, pequena. Tomando-se por base a participação da indústria

extrativa mineral na FBCF da Região, houve uma diminuição considerável, em termos relativos, dessa atividade. De uma participação de 26,6%, em 1960, e de 31,5%, em 1961, tais contribuições foram sendo reduzidas, até se chegar às posições de 5,4%, em 1973, e de 5,7%, em 1974. Em termos absolutos, ao contrário, houve um aumento significativo, como se deu com a FBCF da indústria extrativa mineral. [81] Esse crescimento devia-se à expansão das atividades relacionadas à extração de petróleo, muito importantes no estado da Bahia.

O esforço governamental na Região, depois da instituição da Sudene, voltou-se para o fortalecimento da base produtiva regional, pois se tratava de reduzir as disparidades de renda entre o Nordeste e as regiões mais desenvolvidas do País. De acordo com os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), a População Economicamente Ativa (PEA) do Nordeste, em 1972, era de 10,5 milhões de pessoas, das quais 4,2 milhões (40,9%) se encontravam no meio urbano, [82] refletindo a tendência, antes registrada, do deslocamento populacional para as cidades. [83] O desemprego total no Nordeste, em 1972, abrangia 1.984.500 pessoas, correspondendo a 18,9% da PEA. O número relativo de pessoas subempregadas no Nordeste era também mais elevado. [84] Em 1972, havia 2,9 milhões de pessoas subempregadas (27,6% da PEA da Região), das quais 63,8% estavam ligadas ao setor agrícola e 36,2% aos setores não agrícolas. Note-se que o subemprego afetava mais os trabalhadores *autônomos*. Nessa categoria, encontravam-se 73,3% dos subempregados na PEA agrícola e 81% dos subempregados na PEA não agrícola, conformando 76% dos subempregados na PEA total. Enquanto isso, o subemprego em São Paulo correspondia a apenas 5,1% da PEA total, sendo que os

---

[81] SUDENE. Coordenação de Planejamento Regional. **Formação bruta de capital fixo do setor público no Nordeste do Brasil: 1960-1974.** Recife-PE, 1976: 9. (Tabela 1.)

[82] KELLY, Maria do Socorro Barros & FERRAZ, Nara Pires. **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-1972.** Recife-PE, Minter. Sudene. DRH, 1975, p. 35. Mimeogr.

[83] MARTINE, George & PELIANO, José Carlos. **Migrantes nos mercados de trabalho metropolitanos.** Brasília-DF, IPEA, 1977: 10.

[84] Kelly & Ferraz (1975: 126-128) incluem na categoria de subempregados as pessoas *empregadas* no setor agrícola, porém trabalhando menos de 40 horas semanais; as pessoas *empregadas* nos setores não agrícolas que, trabalhando em tempo parcial, preferem tempo integral e mais as pessoas que, trabalhando normalmente em tempo integral, por motivo econômico encontram-se em tempo parcial; os trabalhadores *autônomos* e os membros da família sem remuneração, que gostariam de trabalhar em tempo integral recebendo salário mínimo.

autônomos representavam 40,4% da PEA agrícola e 61,3% da PEA não agrícola, equivalendo a 53,5% da PEA total.

Esse comportamento devia-se ao fato de as atividades agrícolas apresentarem menores exigências, em termos de qualificação de mão de obra, do que as atividades industriais e terciárias. Entretanto, no período de 1968-1972, o desemprego no setor agrícola nordestino cresceu a taxas bem maiores (7,7% ao ano) do que nos demais setores (-7,3%). O inverso aconteceu em São Paulo, onde o desemprego agrícola (-6,1% ao ano) foi muito menor do que o dos setores não agrícolas (7,4% ao ano). Há um aspecto importante do problema que merece ser destacado. Quando "os empregados, principalmente os que recebem só em dinheiro – assalariados puros – crescem mais do que os outros, o fenômeno do desemprego tende a aumentar." [85]

Nas condições examinadas, tudo levava a crer que, ao se deslocar a demanda de emprego (oferta de mão de obra) do campo para as cidades, com as migrações que aumentavam nessa direção, seria necessário haver um grande esforço governamental no sentido de reter parte da mão de obra no campo – em projetos de agricultura irrigada, de reforma agrária ou de colonização – ou nas pequenas e médias cidades, que dispusessem de razoável base econômica de sustentação. As grandes cidades, em particular as Regiões Metropolitanas, não poderiam suportar, a médio e longo prazo, toda a carga que lhes era imposta pela população, que, de forma crescente, buscava melhores oportunidades de emprego e de condições de vida.

Foram também examinados os resultados da ação governamental referentes às desigualdades inter-regionais de renda observadas no Nordeste, a partir de 1959. Essa temática constituiu, em grande medida, uma das motivações básicas para a execução de ações de caráter extraordinário, por parte do setor público. As desigualdades existentes no passado e bem visíveis em meados dos anos de 1970 podiam ser mais bem compreendidas examinando-se sua posição no conjunto do País e das demais regiões brasileiras, a partir de indicadores como renda, população e superfície geográfica. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas e da Fundação IBGE, o Nordeste, que participava, em 1959, com 18,2% e 31,6% da área e da população totais do

---

[85] SALM, Cláudio. "Evolução do mercado de trabalho: 1969/1972." São Paulo, **CEBRAP**, 1974. *In:* Kelly & Ferraz, 1975: 124.

País, gerava, também, em 1959, 14,5% da Renda Interna do Brasil. O Sudeste, em contrapartida, com 10,8% da superfície territorial e 43,8% da população, era responsável, no mesmo ano, por 65% da renda. Se se levar em conta, na comparação, a Região Sul, a segunda em grau de desenvolvimento, essas diferenças tornavam-se ainda mais sensíveis em relação às áreas mais pobres do País. (Tabela 5.10.)

Tabela 5.10 - Brasil. Desigualdades Inter-regionais. Situação nos Anos de 1959, 1970 e 1975. Porcentagem de cada Região em Relação ao Brasil

Região	Área	1959		1970		1975	
		Renda	População	Renda	População	Renda	População
Norte	42,2	2,0	3,6	2,1	3,7	[1] 2,0	3,9
Nordeste	18,2	14,5	31,6	11,7	30,3	[2] 9,1	29,9
Centro-Oeste	22,2	2,3	4,2	3,6	5,6	[1] 4,7	5,9
Sudeste	10,8	65,0	43,8	65,5	42,7	[2] 65,5	42,3
Sul	6,6	16,2	16,8	17,1	17,7	[1] 18,7	18,0
Brasil [3]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte dos Dados Básicos: (i) Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 31(7), jul., 1977, p. 101-102 (Tabelas 17e 18); (ii) Fundação IBGE. Censos Demográficos, 1960 e 1970; (iii) BRASIL. **Estimativa da população residente nas regiões fisiográficas, unidades da federação, microrregiões homogêneas, áreas metropolitanas e municípios, em 1° de julho de 1975.** Rio de Janeiro-RJ, 1975.

Notas:

[1] Estimativas preliminares da Fundação Getúlio Vargas.

[2] Valores estimados pelo autor.

[3] De acordo com o que consta das tabelas publicadas pela Fundação Getúlio Vargas, sobre a Renda Interna, não foram distribuídos por Unidades da Federação: (i) **em 1959:** "1) a renda dos Serviços Industriais de Utilidade Pública e a da Construção Civil, na Indústria; 2) a renda de Transportes Aéreos em Transportes e Comunicações; 3) as transações da Delegacia do Tesouro em Nova York, em Governo; 4) a Receita Imobiliária do Governo, em Aluguéis"; (ii) **em 1970:** "1) a parte da renda da Indústria Extrativa Mineral referente à extração de petróleo e a renda de Serviços Industriais de Utilidade Pública e de Construção Civil, na Indústria; 2) as transações da Delegacia do Tesouro em Nova York, em Governo; e 3) a Receita Imobiliária do Governo, em Aluguéis."

Em 1970, conforme revela a Tabela 5.10, a situação agravou-se ainda mais, pois naquele ano o Nordeste contribuía com apenas 11,7% da renda, enquanto sua participação no conjunto da população, à conta das migrações, caíra para 30,3%. A Região Sudeste manteve quase inalterada sua contribuição para a geração da renda (65,5%), embora tenha registrado perda de população, ao mudar sua posição, nesse sentido, para 42,7%. Em ambas as datas, o Sul e o Centro-Oeste

apesentaram ganhos positivos tanto em termos de renda como de população. A situação, em 1975, sofreria alterações, quanto à tendência observada ao final da década dos anos de 1970. Embora não estivessem disponíveis as estimativas de renda relativas a 1975, para o Sudeste e o Nordeste, podia-se admitir como provável uma diminuição na contribuição apresentada a esse respeito por esta última Região, bastando para isso que o Sudeste mantivesse em 1975 sua posição de 1970, em termos de geração de renda (65,5%), o que era possível. Com efeito, somando-se a esses 65,5% os percentuais relativos às Regiões Norte (2%), Centro-Oeste (4,7%) e Sul (18,7%), que, em conjunto, totalizavam 90,9%, verificar-se-ia que a participação do Nordeste na Renda Interna do Brasil tenderia, em 1975, para o nível de 9,1%, representando uma perda, em relação a 1959, de 5,4 pontos percentuais. A perda observada no mesmo período, no tocante à evolução populacional, foi de apenas 1,7 ponto percentual. Essa posição, sem dúvida, correspondia a uma realidade que não podia deixar de preocupar os que se encontravam envolvidos no processo de administração do desenvolvimento brasileiro, examinado tanto na perspectiva regional como nacional.

Efetuado esse balanço global sobre o desempenho da economia do Nordeste, em função das ações governamentais postas em prática, a partir dos anos de 1960, conviria salientar agora, como se fez em relação ao Sul da Itália, alguns dos resultados setoriais obtidos, apresentando-se, em seguida, reflexões oportunas a propósito do papel desempenhado pela Sudene na Região.

O Nordeste, apesar dos múltiplos problemas que ainda persistiam ali, mudou muito no período de 1959-1978 de ação da Sudene, sendo alguns dos resultados alcançados bem visíveis, a exemplo dos relacionados às áreas de *infraestrutura econômica* e *atividades industriais*. Na área dos *transportes rodoviários*, as melhoras foram expressivas. Até 1959, a malha viária regional era constituída de 25.600 km de estradas básicas, dos quais somente 1.800 km eram pavimentados. Em fins de 1975, as rodovias básicas alcançavam 51.600 km (aumento de 100%), enquanto as asfaltadas atingiam a marca dos 17.100 km (850% de aumento). Em matéria de *energia elétrica*, os resultados eram também ilustrativos. Em 1959, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF contava com 280 MW instalados para produzir 754.000 MW de energia. Em 1976, o potencial gerador passou para 1.883 MWh, permitindo a produção de cerca de 10 milhões de MWh, representando crescimentos da ordem de 570% e 1.200%. Os *serviços*

de comunicações melhoraram e foram ampliados no Nordeste – como de resto no Brasil – a partir do início dos anos de 1960. Até aquela época, apenas as capitais dos estados da Região e algumas cidades de maior porte dispunham de *serviços telefônicos*. No terceiro quartil da década dos anos de 1970, encontravam-se em execução projetos de ampliação e modernização dos sistemas urbanos e interurbanos de toda a Região, os quais, quando concluídos, iriam beneficiar a cerca de 600 localidades. Ao final de 1976, haviam sido terminados serviços que já beneficiavam 260 comunidades dos diversos estados do Nordeste.

Dentre os *setores produtivos*, o *industrial* foi o que mais progrediu depois de 1960, graças sobretudo à utilização dos recursos dos incentivos fiscais. Embora as repercussões dos novos empreendimentos não tivessem sido das mais eficazes, [86] do ponto de vista social, não se pode deixar de destacar a importância efetiva e potencial do processo de desenvolvimento industrial na Região. Ainda que concentrado nas três maiores áreas urbanas do Nordeste – as Regiões Metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza –, os empreendimentos industriais foram aos poucos sendo orientados para outras capitais nordestinas, bem como para outros aglomerados urbanos de menor porte. Ao aumentar o poder de atração das cidades sobre as populações do interior, o setor industrial colocou ainda mais a descoberto as precárias condições de exploração das atividades agrícolas e pecuárias, destacando assim as contradições decorrentes de um processo de desenvolvimento que tinha por base o apoio quase que exclusivo aos grandes empresários. A industrialização, entretanto, ainda poderia induzir a execução de modificações na estrutura agrária da Região.

As dificuldades enfrentadas pelo governo federal, em 1970, devido à seca que atingiu o Nordeste naquele ano, não podiam ser creditadas, como era quase sempre destacado, [87] apenas a uma suposta ineficiência do sistema de incentivos fiscais. Como se verificou antes a Sudene não conseguira que fosse posto em prática qualquer pro-

[86] Os empreendimentos instalados na Região com recursos dos incentivos fiscais geraram cerca de 298.600 empregos diretos, no período de 1950-1976, significando a criação de 1.493.000 novos empregos, considerando os empregos indiretos, tanto no setor agrícola como nos setores não agrícolas.

[87] SIMONSEN, Mário Henrique. “A imaginação reformista”. *In:* SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro-RJ: José Olympio, 1974: 141-142.

grama de reestruturação e fortalecimento da agricultura regional, pela falta de apoio político para a execução de ações nesse campo. Apesar disso, o problema foi sempre considerado nos diferentes *Planos de Desenvolvimento* elaborados. Houve críticas a esse respeito. Examinando-as, Rubens Costa assim se manifestou sobre o assunto:

> "críticas repetidas (...) alegam que a Sudene não resolveu, por exemplo, o problema do desemprego no Nordeste. As novas indústrias, dizem alguns, são tecnicamente requintadas, usam tecnologia moderna, pouco empregam e o custo de cada emprego é elevado. Outros proclamam que tais indústrias competem deslealmente com as do Centro-Sul, devido à pouca capacidade do mercado nordestino, com tal crítica insinuando que os incentivos não cumprem sua finalidade. Apregoam outros que a agricultura foi preterida devido à política de industrialização." [88]

Adotando raciocínio otimista, era possível esperar, a médio prazo, alguns resultados neste sentido, na proporção em que iniciativas como o Programa de Irrigação, o Polonordeste, o Projeto Sertanejo e outros começassem a apresentar seus frutos. Mas isso significaria, em contraposição, intensificar suas ações e atentar para as exigências de maior absorção de mão de obra nos projetos em curso. Essa expectativa quanto às possibilidades de ampliação da oferta de empregos, a partir da redefinição dos critérios que orientavam a concessão de recursos do sistema de incentivos fiscais, era vital. E assim era porque as implicações sociais do processo de desenvolvimento regional não tinham sido bem analisadas, nem compreendidas, em toda a sua extensão e profundidade, pelos representantes das classes produtoras e políticas da Região, que lutavam, muitas vezes, sem o conhecimento adequado das necessidades da população local.

As informações da Tabela 5.11 indicam as empresas industriais beneficiadas no período de 1967-1976 com recursos do sistema de incentivos fiscais. Dessas, 53% pertenciam a empresários do Nordeste. Entretanto, tais empresas participavam apenas com 27% do valor total dos investimentos aprovados e com 35% do valor total dos incentivos fiscais concedidos, significando o privilégio mais do que proporcional conferido a empresários estrangeiros e do Centro-Sul do País. Os dados da tabela referida mostram a predominância das empresas

[88] COSTA, Rubens Vaz da. **O primeiro passo: um testemunho sobre o Nordeste brasileiro.** Rio de Janeiro-RJ, APEC, 1973, p. 123.

industriais não nordestinas em matéria de investimentos e de incentivos concedidos, embora a posição seja inversa no que diz respeito ao número de unidades fabris beneficiadas. O exame mais atento desses dados mostra que as 374 empresas trabalhadas na referida tabela correspondiam às que se encontravam recebendo apoio financeiro da Superintendência, o que as caracterizava, no jargão bancário, como *empresas em ser* (ou seja, em funcionamento). Esse privilégio, mais do que evidente aos empreendimentos do Centro-Sul e do exterior, não podia ser entendido como danoso ao Nordeste, em termos econômicos, uma vez que para a transformação regional fora definida uma política explícita de atração de empreendimentos localizados fora da Região e do País, compatível, portanto, com o modelo de substituição de importações. Essa constatação servia, no entanto, para fortalecer a evidência empírica relativa à dependência existente entre a economia do Nordeste e a do Centro-Sul, revelada com precisão na década dos anos de 1950. [89]

Tabela 5.11 - Brasil. Nordeste. Número de Empresas e Recursos Mobilizados a Preços de Dezembro de 1977, por Empresas Não-Nordestinas e Nordestinas, até Dezembro de 1976, Correspondentes ao Período 1967-1976 (Cr$ 1.000,00)

Especificação	Total das Empresas Beneficiadas (A)	Empresas do Nordeste (B)	(B)/(A) (Em %)
Número de Empresas	374	198	52,9
Valor Total dos Investimentos	111.684.711	30.422.731	27,2
Valor Total dos Incentivos Fiscais Concedidos	42.492.239	14.930.978	35,1

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor junto ao Departamento de Indústria e Comércio-DIN da Sudene.
Nota: Essas informações não incluem projetos de turismo, pesca, energia elétrica, telecomunicações e agroindustriais.

Os resultados na área social foram razoáveis, em virtude da ação mais intensa do governo federal e dos governos dos estados, realizada no período pós-Sudene. Houve esforço, nesse sentido, de várias instituições, embora não se pudesse negar o papel catalisador

[89] Para um estudo mais detalhado do problema da dependência do setor industrial do Nordeste em relação ao Sudeste e ao Sul, veja-se: GOODMAN, David E. "Industrial development in the Brazilian Northeast; an interim assessment of the tax credit scheme of article 34/18." *In:* ROET, R. J. A. **Brazil in the sixties.** Nashville, Vanderbilt University Press, 1972: 231-272.

exercido pela Sudene em matéria de organização e orientação junto às Secretarias de Saúde, de Educação e de Cultura dos estados da Região. Com efeito, os esforços realizados a partir de 1960 permitiram a melhoria de muitos aspectos da vida social dos habitantes do Nordeste. Registre-se, nesse sentido, a elevação da expectativa de vida média da população, que passou de 48 anos, em 1960, para 54 anos, em 1974. No mesmo período, a taxa de mortalidade diminuiu de 19,5 por mil para 14,5 por mil nascidos vivos. O analfabetismo também diminuiu, uma vez que a taxa de alfabetização passou de 40% sobre a população de 15 anos e mais, em 1960, para 60%, em 1974. O número de alunos matriculados nas escolas de ensino primário, secundário e superior mais do que dobrou, elevando-se para seis o coeficiente relativo ao ensino universitário. Os benefícios da previdência social também tiveram sua cobertura aumentada. A população urbana atendida passou de 2 milhões em 1960 para 8,7 milhões de pessoas em 1974. [90] Os progressos na área rural, entretanto, foram menos expressivos, datando a extensão desses benefícios de esforços mais recentes.

Esses resultados são importantes, mas perdem parte de seu significado quando relacionados com as necessidades efetivas da população – rural ou urbana – em suas diferentes posições na estratificação social. Embora as informações existentes a esse respeito fossem escassas, ainda assim sua consideração no processo de interferência governamental era limitada.

A capacitação de recursos humanos, em particular os requeridos para os trabalhos de planejamento e execução de programas de desenvolvimento, constituía outro campo de ação para o qual a contribuição da Sudene fora e continuava sendo das mais expressivas. Desse esforço participaram os governos dos estados, universidades locais e estrangeiras e instituições internacionais como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos. Nos anos de 1970, juntaram-se a esse trabalho, de modo mais efetivo, a Secretaria-Geral do Ministério do Interior e o BNB, promovendo treinamento nas *áreas de planejamento regional, planejamento de recursos humanos e planejamento de recursos naturais*, por intermédio de cursos de média duração – cerca de seis meses –, realizados pelo Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional-Cetrede, localizado em

[90] Ver a respeito: (i) CARVALHO, 1973: 56-57; e (ii) ALBUQUERQUE & CAVALCANTI, 1976: 133. (Tabela 4.16.)

Fortaleza-Ceará. No período de 1960-1977, a Sudene promoveu e executou, de forma direta e indireta, o treinamento de 10.144 técnicos de nível superior, cobrindo diferentes áreas profissionais, sendo 9.978 em nível de especialização e 166 em nível de pós-graduação. [91]

Entretanto, era na criação de uma mentalidade voltada para as possibilidades de desenvolvimento da Região que a ação da Sudene podia ser considerada mais profícua. A introdução do planejamento na área, em suas dimensões regional, estadual e local (em nível municipal e urbano), orientado não apenas para a racionalização das ações do setor público como para a dinamização de empreendimentos privados, correspondia a resultado que deve ser creditado em boa medida à Sudene, pois foi dessa Instituição que partiu a maior parte das iniciativas nesse domínio.

Era normal atribuir-se à Sudene o fraco desempenho setorial e global da economia do Nordeste, constatado em alguns anos, fosse por anomalias climáticas enfrentadas pela Região, fosse em decorrência de crises conjunturais provocadas por fatores que fugiam ao controle da Instituição. Em contrapartida, era também comum não se creditarem à Sudene os resultados positivos alcançados pela Região em diferentes campos, que costumavam ser absorvidos por organismos setoriais, aos quais tinham sido transferidos vários trabalhos iniciados pela Sudene.

Esses fatos, embora compreensíveis – pois a experiência da Sudene se situava no âmbito restrito das concepções de *políticas regionais de desenvolvimento regional* –, não eram aceitos com facilidade pelos personagens objeto da ação governamental realizada em caráter extraordinário. Situação idêntica vinha sendo observada na área de atuação da *Cassa per il Mezzogiorno*, onde também era possível constatar a tendência a se transferir para organismos setoriais trabalhos desenvolvidos sob os auspícios diretos da Entidade encarregada de planejar e coordenar os esforços de desenvolvimento regional. As angústias e as desilusões enfrentadas pelas lideranças das *áreas deprimidas*, ao constatarem, com o tempo, o deslocamento das decisões sobre problemas locais para o centro nacional do sistema, são assim explicáveis, embora não possam ser remediadas ou solucionadas, se o processo de intervenção continuar sendo conduzido segundo

[91] Essas informações foram fornecidas ao autor pelo então Superintendente-Adjunto de Planejamento da Sudene, Firmo Fernandes de Castro, em 14/02/1978.

esquemas de *políticas de desenvolvimento regional*. As concepções desse tipo, conforme salientado, se esvaziavam na proporção em que a Instituição responsável pelo esforço global de desenvolvimento da Região cumpria o papel de eliminar a possibilidade de tal área pôr em risco o "equilíbrio" político e socioeconômico do sistema nacional, que, como se viu, referia-se ao Nordeste, antes da criação da Sudene.

6. ESPECIFICIDADES REGIONAIS DE PROGRAMAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

> Quando falamos de governo, falamos de coordenação e gerenciamento, pessoal e cadeias de comando e hierarquias, e assim por diante. Quando falamos de pessoas, falamos de participação e mobilização, democracia local e muitas outras coisas semelhantes. Esses idiomas nem sempre se encontram. Mas nos campos as duas coisas não podem deixar de se encontrar. De uma forma ou de outra, o nível mais baixo de funcionários do governo encontra o fazendeiro ou o representante da instituição dos fazendeiros. Cabe então perguntar: que corrente passa quando essas pessoas se encontram? O que cada um contribui para o outro? Há um terceiro ator nisso, que fala pelo comércio, embora ele use vários disfarces. Ele às vezes é disfarçado de governo, na forma de um conselho de marketing ou de uma organização de crédito. Em outras ocasiões é disfarçado de fazendeiro na forma de uma cooperativa. E noutras vezes usa seu próprio rosto simplesmente como comerciante de fato ou comerciante ligado à produção agrícola. Mas a função é a mesma. É de compra e venda e de oferta e demanda. Devemos assim considerar essa função comercial essencial, talvez um pouco mais acentuada do que costumamos considerar. (HUNTER, 1976: 198.) [1]

Em meados dos anos de 1970, a agricultura continuava sendo uma das fontes básicas de ocupação de mão de obra no mundo. Isso não significava, entretanto, que todos os habitantes do meio rural pudessem obter ali a renda requerida para a satisfação de suas necessidades essenciais (alimentação, vestuário, educação, saúde e lazer). Em consequência, verificava-se um crescente movimento da população rural, com destino às cidades, em busca de melhores oportunidades de emprego e de condições mais adequadas de vida, em

1 HUNTER, Guy. "Organisations and Institutions". *In:* HUNTER, Guy; BUNTING, A. H.; & BOTTRALL, Anthony. Ed. **Policy and practice in rural development.** New York, N. Y.: Allanheld, Osmun & Co. Publishers, Universe Books, in association with The Overseas Development Institute, 1976: 197-207, p. 198.

particular nos países subdesenvolvidos. Dentre as razões que contribuíam para acentuar esse deslocamento, destacavam-se, por um lado, a dualidade dos processos de exploração agrícola, expressa pela introdução de inovações tecnológicas intensivas em capital, e, por outro, a dinamização e ampliação dos meios de comunicação – que modificavam as expectativas das populações que alcançavam –, alterando hábitos e rotinas de vida. [2]

A população mundial, em 1970, era de 3.632 milhões de habitantes. Desse total cerca de 40% (1.452 milhões) viviam nas cidades. [3] A situação domiciliar urbana variava com o grau de desenvolvimento das comunidades. Enquanto a população urbana das nações desenvolvidas compreendia de 45 a 85% da população total, nos países subdesenvolvidos essa relação era bem menor, ainda que pudesse situar-se em intervalos variados, superando em alguns casos, como ocorria no Brasil, a marca dos 50%. Nessas condições, viviam no meio rural, em 1970, 2.191 milhões de pessoas (60% do total mundial), que dependiam, em maior ou menor grau, da agricultura, em particular as pertencentes aos países subdesenvolvidos. Note-se que dos 3.632 milhões de habitantes, 1.122 milhões eram naturais de países desenvolvidos e 2.530 milhões habitavam nações subdesenvolvidas ou em vias de desenvolvimento. [4]

Essas informações, além de servirem de base para a compreensão dos problemas da pobreza, permitiam entender melhor as dimensões e o alcance dos programas que estavam sendo executados no mundo, como os apoiados pelo Banco Mundial, com o objetivo de melhorar as condições de vida da população rural, sob a ótica do chamado *Desenvolvimento Rural Integrado*-DRI. Embora não se pretendesse examinar a experiência global do Banco nesse sentido, era necessário apresentar seus contornos básicos, pois os países aqui estudados vinham executando trabalhos que seguiam muito de

---

[2] O texto deste capítulo foi, em parte, publicado em 1979. Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de. “Desenvolvimento rural integrado: nova estratégia para a redução da pobreza no campo.” *In:* **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza-CE, Vol. 10, N° 2, abr./jun., 1979: 431-494.

[3] BERELSON, Bernard et alii. “Población mundial: informe del estado de la población para 1974.” *In:* **Informes sobre Población/Planificación Familiar.** Bogotá, Asociación Colombiana para el Estudio de la población (ACEP), (15), jan. 1974, p. 13.

[4] FREJKA, Thomas. “The future of population growth.” *In:* BERELSON, Bernard et alii, op. cit., p. 12.

perto a orientação conceitual e programática estabelecida por aquela Instituição. Além dos aspectos conceituais, este capítulo está dedicado ao exame do Desenvolvimento Rural Integrado na Índia e no Brasil.

6.1 CONCEITOS E DIMENSÕES

As atividades agrícolas, na segunda metade dos anos de 1970, eram realizadas segundo concepções diversas, quando estudadas sob a perspectiva das funções atribuídas e desempenhadas pelo setor agrícola nos países desenvolvidos ou naqueles em vias de desenvolvimento. Aos primeiros interessava o volume de produção e a renda gerada pelo setor, sem maiores considerações para com aspectos relacionados à criação de emprego. Dada a expansão dos setores não agrícolas e o grau de modernização aí alcançado na exploração agropastoril, permitindo a produção em maior escala por grandes empresas, era possível superar, pelo menos em parte, problemas ligados ao domínio da estrutura fundiária. As dificuldades subjacentes à existência do complexo latifúndio-minifúndio nos países desenvolvidos não eram fortes. Mas constituíam o centro dos problemas enfrentados pelos países subdesenvolvidas, que dependiam bastante da agricultura para sua sobrevivência e eventual progresso. A recorrência à introdução de inovações tecnológicas de amplo alcance econômico constituía, em consequência, um dos objetivos centrais das políticas governamentais adotadas por esses países. Os resultados alcançados à conta da modernização impressa às atividades agrícolas não deixavam de ser notáveis, em termos de produtividade, mas davam lugar a desequilíbrios sociais cujas implicações políticas eram bem conhecidas. Os progressos obtidos às custas de rápidos processos de modernização agrícola davam, por isso, origem e continuavam gerando crescentes movimentos de população na direção campo-cidade.

Não se podia defender a exploração agrícola apenas com base em técnicas tradicionais, que não contribuíam para a solução dos problemas dos países subdesenvolvidos, nem tampouco rejeitar a introdução de novas formas de produção. Diante desse suposto dilema era que se vinha buscando encontrar meios para que a agricultura pudesse desempenhar funções econômicas e contribuir para o desenvolvimento social das comunidades dela dependentes. As ideias que forneciam suporte às ações em curso nesse sentido consistiam em considerar a exploração da agricultura como parte de um processo mais amplo, de acordo com o qual se integravam e se inter-relacionavam,

sob a ótica do planejamento, problemas de produção, de estrutura fundiária, de mercado, de infraestrutura econômica, de infraestrutura social, de pesquisa, de assistência técnica e de financiamento. O desenvolvimento da agricultura deixava, nessas condições, de ser setorial para integrar os domínios do chamado *Desenvolvimento Rural Integrado*. Por isso envolvia claras percepções de *Desenvolvimento em Bases Regionais*.

O *Desenvolvimento Rural Integrado* ou simplesmente *Desenvolvimento Rural* correspondia assim a "uma estratégia para melhorar as condições de vida no plano social e econômico de um grupo determinado de pessoas: *os pobres das zonas rurais*. Seu objetivo era fazer chegar os benefícios do desenvolvimento aos mais pobres dentre os que tratavam de ganhar a vida nos meios rurais, grupo que compreendia pequenos agricultores, arrendatários e pessoas que careciam de terras." [5] As preocupações com a melhoria das condições de vida da população pobre que vivia no campo não eram novas, mas era recente a orientação que se procurava imprimir nesse sentido, via *Estratégias de Desenvolvimento Rural Integrado*. A concepção e a racionalização prática das medidas adotadas a esse respeito, a partir dos anos de 1960, em quase todo o mundo, com diferentes variações, quer de natureza técnica, quer de ordem política, eram devidas à Organização das Nações Unidas, que vinha agindo nesse domínio, por intermédio de agências especializadas, como a FAO e o Banco Mundial, em particular. Cabia, entretanto, ao Banco Mundial papel decisivo na expansão de programas e projetos de desenvolvimento rural integrado, enfatizados depois que o Presidente da Instituição, *Robert S. McNamara,* durante a *Reunião Anual do Banco,* realizada em 24/09/1973, em Nairobi-Kenia, considerara como fundamental à melhoria de vida das populações pobres a obtenção, nos países subdesenvolvidos, de crescimento da produção agrícola da ordem de pelo menos 5% ao ano. Essa meta era considerada, em meados dos anos de 1970, pelo próprio Banco como insuficiente para o alcance de tais propósitos.

As mudanças das condições econômicas e sociais da população pobre do campo, via *Estratégias de Desenvolvimento Rural Integrado*, não significavam a anulação de esforços tendentes a expandir a produção agrícola que pudesse ser realizada por empresas de médio e

[5] BANCO MUNDIAL **Desarrollo rural; documento de política setorial.** Washington, D. C., 1975, p. 3.

grande porte. Em primeiro lugar, porque a experiência vinha demonstrando – como ocorria em determinados estados da Índia – ser possível explorar grandes extensões de terras mediante o esforço conjugado de grande número de pequenos proprietários. Em segundo lugar, porque também era viável dar conotação social a empreendimentos agrícolas de maior escala, na medida em que as circunstâncias políticas de um determinado país permitissem, como se verificava em certas áreas do Egito, País que também vinha procurando imprimir forte ritmo aos programas de desenvolvimento rural, com base na agricultura irrigada. (Evidências a esse respeito foram apresentadas no Capítulo 4 anterior.)

O *empenho político* era um dos fatores básicos para a execução de *programas de desenvolvimento rural integrado*, que devia ser internalizado, em particular pelas esferas nacionais de decisão dos países onde havia preponderância dos contingentes demográficos que habitavam o meio rural sobre a população total. "Uma indicação do grau de semelhante empenho era representada pelo volume de recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento rural, embora fosse difícil isolar as aplicações neste sentido, quando se examinavam os documentos orçamentários. Talvez a metade dos governos dos países membros (das Nações Unidas) estivesse aumentando suas inversões em desenvolvimento rural." [6] A importância que precisava ser conferida à implementação dos *projetos de desenvolvimento rural*, qualificada pelo cumprimento dos requisitos de Projeto, foi assim destacada por M. Yudelman: "Conclusão da criação de um banco de crédito e desembolso de empréstimos, implementação dos requisitos da produção, introdução e disseminação de novas variedades de sementes, atendendo às necessidades de construção de estradas e armazenamento, às especificações referidas ao estabelecimento de fazendas de gado e às medidas adotadas para implementar os esquemas acordados." Em complemento, ele afirmava "que, apesar dos cuidados tomados pela equipe do Banco Mundial e pelos governos na concepção e *design* dos projetos, pelos próprios padrões do Banco, apenas 23% das várias centenas de projetos agrícolas em andamento em 1973 eram considerados livres de problemas." [7]

---

[6] YUDELMAN, Montague. **Proyectos de desarrollo rural integrado: la experiencia del Banco.** Finanzas y Desarrollo, Washington, D. C., 14 (1): 15-18, mar., 1977, p. 16.

[7] YUDELMAN, Montague. "The World Bank and rural development". *In:* HUNTER, Guy; BUNTING, A. H.; & BOTTRALL, Anthony. Ed. **Policy and practice in rural development.**

A contribuição do Banco Mundial, em matéria de desenvolvimento agrícola e rural, expressa não apenas pela assistência técnica prestada pela FAO, assim como pelos empréstimos concedidos, vinha aumentando de modo significativo. A partir de sua criação em 1946, o Banco participara com financiamentos da ordem de USS 16 bilhões, destinados à execução de programas e projetos nas áreas referidas. Embora esse volume de recursos fosse expressivo, representava pouco quando consideradas as necessidades dos países pobres. Mas a reorientação da política do Banco vinha permitindo aumentos significativos de suas aplicações anuais, a partir dos anos de 1960. Daquela época em diante, as aplicações elevaram-se de uma média de USS 120 milhões ao ano, nos meados da década dos anos de 1960, para mais de USS 1,6 bilhão ao ano, ao final da primeira metade dos anos de 1970. [8] Não era possível separar, desses valores, o volume aplicado em desenvolvimento agrícola do volume destinado ao desenvolvimento rural. Podia-se, entretanto, presumir que os recursos mobilizados a partir dos anos de 1960 tenham-se destinado a *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado*, dada a nova orientação estabelecida pelo Banco Mundial.

6.1.1 Beneficiários

Com a execução de *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado*, pretendia-se oferecer melhores condições de vida à população rural dos países subdesenvolvidos (ou em vias de desenvolvimento), reduzindo ou eliminando a *pobreza absoluta* e a *pobreza relativa* a que estavam submetidos os seus habitantes. Para o Banco Mundial, encontravam-se em situação de:

i. *pobreza absoluta,* as pessoas cujos "níveis de renda" eram "inferiores aos que permitiam manter sequer um padrão mínimo de nutrição, habitação e comodidade pessoal." Estariam nessa categoria, segundo critério até certo ponto arbitrário, as pessoas que recebiam uma renda anual média equivalente a menos de US$ 50; e
ii. *pobreza relativa,* as pessoas que recebiam uma renda média anual inferior a um terço da renda *per capita* média de um

New York, N. Y.: Allanheld, Osmun & Co. Publishers, Universe Books, in association with The Overseas Development Institute, 1976: 21-29, p. 25. 520 p.

[8] YUDELMAN, Montague. **Proyectos de desarrollo rural integrado: la experiencia del Banco**. Op. cit., 1975: p. 15.

determinado país, o que representava, para tais pessoas, "diferenças extremas no nível de vida dos estratos mais altos e os mais baixos da sociedade." [9]

Já foi posto em evidência que cerca de 2.530 milhões de pessoas habitavam os países subdesenvolvidos, em 1970, e que desse total 60% (cerca de 1.518 milhões de habitantes) viviam no meio rural. Esses eram os contornos mais amplos do problema dos que se encontravam submetidos, de forma intensa, a condições de pobreza. A população total dos países membros das Nações Unidas, situados na categoria de subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, era de 1.700 milhões, em 1969. Desse total, 560 milhões (33% daquele total) viviam em condições de *pobreza absoluta*, tanto no campo como nas cidades, equivalendo a 480 milhões (28%) os situados na mesma categoria residentes no meio rural. O contingente rural que experimentava a *pobreza absoluta* correspondia, entretanto, a 85% da população que vivia em áreas rurais. Na categoria de *pobreza relativa*, segundo a mesma fonte, havia 300 milhões de pessoas (18% da população dos países em desenvolvimento, membros das Nações Unidas). O maior número de pessoas em condições de pobreza absoluta e de pobreza relativa concentrava-se na Ásia, onde viviam, em 1969, dessa forma, 74 e 48%. [10] Era preciso salientar que os cálculos do Banco Mundial não incluíam os habitantes da China, considerando-se, a esse respeito, os seguintes países da Ásia: Índia, Bangladesh, Indonésia e Paquistão. [11] Ao envolver a China, o problema assumiria maior dimensão.

Admitindo como constante a variável política, as dificuldades para reduzir ou eliminar a pobreza – absoluta ou relativa – estariam relacionadas à maior ou menor disponibilidade de recursos, bem como às suas possibilidades de mobilização, frente às dimensões do fenômeno, expressas pelo número de pessoas afetadas pela fome ou pela má nutrição. O problema, nesse sentido, conformava-se a três situações:

---

9 Banco Mundial. **Desarrollo rural; documento de política setorial.** Op. cit., p. 22-23.

10 Veja-se a respeito: MYRDAL, Gunnar. **Asian drama: an inquiry into the poverty of nations.** New York: Pantheon (a Division of Random House), 1968. (A Twentieth Century Fund Study.) 3 vol. 2284 p. (Esta é uma obra seminal a respeito dos problemas do desenvolvimento na Ásia.)

11 Idem, p 97-98 (Anexos I e II).

i. da primeira situação faziam parte os países onde a pobreza era generalizada e os recursos disponíveis escassos, como ocorria em quase toda a Ásia, em alguns dos países territorialmente grandes da África (Etiópia, Sudão e Tanzânia) e em certos países da América Latina (Bolívia e Haiti);
ii. na segunda situação estavam inseridos os países que, embora apresentassem focos de pobreza de alcance e intensidade variáveis, dispunham de recursos suficientes para a solução do problema, desde que adequadamente mobilizados. Era o caso do Irã, da Argentina, da Malásia e da Iugoslávia; e
iii. na terceira situação estavam incluídos países onde a pobreza rural, apesar de generalizada, podia ser eliminada através de ações bem orientadas, uma vez que eles contavam com recursos razoáveis nesse sentido, provenientes da exportação de petróleo (Argélia, Indonésia e Nigéria) ou da mobilização de outros recursos naturais. O Brasil – e em particular sua Região Nordeste –, a Colômbia e o México, além de países pobres como a Coréia do Sul, as Filipinas e a Tailândia, também estavam incluídos nessa situação. [12]

A execução de *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado*, segundo concepções definidas em escala nacional, regional e local, tinha em mira o aumento da produção e a elevação da renda da população rural pobre. Reconhecia-se, nesse sentido, que a melhora das condições de alimentação e nutrição, "unida à prestação de serviços básicos de saúde e de educação, podia não somente contribuir diretamente para aumentar o bem-estar físico e a qualidade de vida dos pobres das zonas rurais, como elevar indiretamente sua produtividade e capacidade de contribuição para a economia nacional." [13]

6.1.2 Tipos de Programas

Identificados os grupos pobres e mais carentes do meio rural, e expressos seu volume e localização, foi levantada a base potencial e efetiva de recursos naturais, humanos e financeiros passíveis de mobilização, nas áreas estudadas. A realização dessas tarefas, que não era simples, como podia parecer à primeira vista, significava, entretanto, uma certa abertura, no campo das decisões políticas, para a

[12] Idem, p. 24.

[13] Idem, p. 3.

solução dos problemas da pobreza rural. Mais difícil mesmo era conceber e implementar programas capazes de atender às necessidades da população, desde que os momentos da execução de estratégias de desenvolvimento rural requeressem forte empenho político, adequado *aparato* institucional e razoável volume de recursos financeiros, de regra escassos e nem sempre bem orientados nas economias atrasadas.

Os *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado*, realizados com apoio do Banco Mundial, pertenciam a três tipos:

i. *programas de conteúdo mínimo,* de acordo com os quais certos países estavam buscando administrar um conjunto mínimo de elementos encaminhados para a satisfação das necessidades básicas do maior número de pessoas, conforme permitissem os recursos disponíveis, como ocorria em relação a projetos de produção de sementes selecionadas básicas;
ii. *programas de enfoque global,* compreendendo a execução de projetos voltados para a produção de um ou mais produtos agrícolas, de projetos de infraestrutura econômica (estradas vicinais, redes de eletrificação rural, construção de armazéns etc.), de projetos de infraestrutura social (prestação de serviços de saúde, de educação, de habitação etc.) e a concessão de crédito; e
iii. *programas de apoio,* em função dos quais procurava-se proporcionar benefícios diversos aos pobres do meio rural. Enquadravam-se nesse tipo de iniciativa programas como os de execução de obras públicas (construção de estradas ou aguadas), programas de crédito para atividades desenvolvidas no conjunto de um país e outros programas de natureza setorial, como os realizados com o objetivo de levar educação, saúde, transporte, energia e água potável aos pobres das zonas rurais. [14]

Embora importantes, não se podia deixar de reconhecer que os programas do primeiro e do terceiro tipos apresentavam certas limitações, quando examinados na perspectiva mais ampla dos objetivos de redução ou eliminação da pobreza rural. Entretanto, essas limitações

[14] Idem, p. 49.

circunscreviam-se às restrições de natureza política, técnica ou financeira que se autoimpunham às autoridades governamentais encarregadas de promover a eliminação da pobreza rural. Convinha reconhecer que os programas do primeiro e do terceiro tipos, embora não fossem dos mais importantes em termos econômicos, podiam apresentar alto significado social para certas comunidades pobres. Além disso, programas daqueles tipos eram capazes de gerar, a médio prazo, ações mais amplas e integradas, também relevantes do ponto de vista econômico.

Os *Programas de Enfoque Global* eram os mais importantes, tanto em termos econômicos como sociais. Cobriam espaços ou zonas de um determinado país como um todo, o que dependia da maior ou menor prioridade atribuída à eliminação da pobreza rural no conjunto das *Políticas Nacionais de Desenvolvimento* dos países que enfrentavam dificuldades nesse terreno. Não eram numerosos os exemplos de programas desse tipo, levados à prática em escala nacional. Os resultados mais promissores alcançados a respeito correspondiam às experiências da China e da Coréia, embora as informações disponíveis sobre o último caso não fossem tão comuns como as dos outros dois tipos de Programa. Os trabalhos de desenvolvimento rural foram iniciados na República Popular da China durante a execução do seu *II Plano de Desenvolvimento (1958-1962)*, uma vez que o I Plano centralizava suas preocupações na reorganização do sistema agrário, através da implementação de programas de reforma agrária e de cooperativas, em ampla escala, e na indústria pesada. [15]

Os *Programas de Desenvolvimento Rural,* em escala nacional, eram concebidos de forma a contemplar diretrizes nacionais e regionais, refletindo, por seu turno, orientações estabelecidas nos *Planos Nacionais de Desenvolvimento*. Mas os Programas do Tipo Enfoque Global, restritos a uma determinada zona, podiam estar incluídos na estratégia nacional de desenvolvimento do país. A experiência do Banco Mundial indicava que muitas nações preferiam executar Programas do Tipo Enfoque Global em espaços mais reduzidos, em virtude da menor complexidade técnica que eles envolviam, o que não deixava de ser um argumento razoável, pois os *Programas em Escala Nacional*, além de exigirem maior empenho político, também

[15] SIGURDSON, Jon. **Development of rural areas in lndia and China.** Op. cit., p. 103.

requeriam maior disponibilidade de recursos humanos bem capacitados na matéria.

Os Programas do Tipo Enfoque Global, executados em escala nacional ou local, podiam restringir-se, por exemplo, à exploração de um único produto, sem perder suas características de programa ou projeto de desenvolvimento rural integrado, na medida em que exigiam a mobilização de diversos tipos de insumos, tanto por parte do setor público como do setor privado (melhores variedades de sementes ou raças de animais; instalações de irrigação; fertilizantes e produtos químicos, energia e equipamentos; crédito; serviços de extensão rural; armazenamento; comercialização e transporte; incentivos de preços etc.) [16]

Vejamos agora como essas particularidades eram trabalhadas no Brasil. O *Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado-PDRI do Rural Norte,* implementado no estado do Rio Grande do Norte, com apoio do Banco Mundial, baseava-se na exploração do *algodoeiro arbóreo de fibra longa*. Constituiu um bom exemplo de programas desse tipo, executados a partir de um único produto agrícola. Os *Projetos de Irrigação,* conduzidos pelo DNOCS e pela Codevasf, no Nordeste Semiárido do Brasil, também podiam ser considerados como programas do tipo enfoque global, restritos a uma determinada zona, não só pela integração de atividades, como pelas possibilidades que apresentavam no sentido de absorver maiores contingentes de mão de obra local, pelo menos a médio prazo. Os *Programas de Colonização* que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA vinha executando no Território de Rondônia ou no estado do Pará, ao longo da Rodovia Transamazônica, também podiam ser incluídos, pela sua filosofia, na categoria de programas de desenvolvimento rural integrado, do tipo enfoque global, para zonas determinadas, embora não estivessem recebendo apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. Em idêntica posição se enquadrava o *Projeto de Colonização do Alto Turi-PCAT,* desenvolvido pela Companhia de Colonização do Nordeste-Colone, subsidiária da Sudene, que recebia, entretanto, apoio financeiro do citado Banco. Embora limitado, em termos de alcance social, na perspectiva de seus objetivos básicos, [17] a iniciativa da Colone/Sudene

---

[16] BANCO MUNDIAL. **Desarrollo rural; documento de política setorial.** Op. cit., p. 54.

[17] Esse Projeto estava localizado em área situada entre os vales dos rios Pindaré-Mirim e Turiaçu, na porção noroeste do estado do Maranhão, abrangendo superfície total de 939.000 ha. De acordo com sua concepção inicial, definida no *I Plano Diretor de*

correspondia ao maior projeto de colonização em curso no Nordeste brasileiro. O *Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste,* que será adiante examinado, constituiu a experiência mais promissora em matéria de desenvolvimento rural integrado em execução no Brasil dos anos de 1970.

A orientação técnica prestada pelo Banco Mundial, quanto à aplicação dos recursos que financiava, era isenta de conteúdo político-doutrinário, como ocorria com muitas das ações realizadas pelas instituições vinculadas à ONU. Contudo, o Banco podia induzir os países beneficiados com empréstimos a introduzirem segmentos programáticos em seus planos de desenvolvimento, que não apresentassem, necessariamente, interesse para as administrações de tais países. Inseria-se nessa ordem de ideias o problema do *planejamento familiar*. A administração do Banco Mundial adotava essa posição com clareza, destacando que "ao preparar projetos de desenvolvimento rural, se tomaria em conta a possibilidade de incluir elementos de planejamento da família quando isso fosse aconselhável." [18]

6.1.3 Organização

Um dos fatores básicos para a execução de programas de desenvolvimento rural, secundando o necessário e desejável empenho político, dizia respeito à disponibilidade de recursos humanos capacitados e à montagem e funcionamento de uma adequada estrutura de planejamento, coordenação e execução das ações programadas, em escala nacional, regional e local. Sob uma perspectiva idealística, o Banco Mundial considerava que a existência de uma coordenação central e uma eficaz organização a nível local era fundamental à preparação e execução de programas de desenvolvimento rural integrado, salientando, no campo executivo, a necessidade de uma

---

Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (1961-1963), pretendia-se assentar em área de 30.000 km², cedida pelo estado do Maranhão à União, 25.000 nordestinos, ou seja, 6.250 famílias (média de 4 pessoas/família) no período de 1961-1963. Com as sucessivas modificações por que passou o Projeto, foram assentadas até janeiro de 1979 cerca de 3.893 famílias e demarcados 3.922 lotes, distribuídos em 65 núcleos e quadras de colonização. A previsão era de se assentarem 5.200 famílias até o final de 1979. Na área do projeto viviam, em 1979, cerca de 100.000 pessoas, que para ali migraram, atraídas, em parte, pelas perspectivas de condições de vida mais adequadas do que as vigentes no domínio do Semiárido Nordestino, de onde se originaram, em sua maioria.

[18] Idem, p. 18.

forte participação da população rural que se procurava beneficiar. Salientava, ainda, com base na experiência acumulada, que as ações programáticas deviam ser concebidas em âmbito nacional e detalhadas em escala regional e local. A preocupação com o planejamento regional era considerada essencial, em função das próprias características multissetoriais das ações que o desenvolvimento rural envolvia.[19]

Na prática, entretanto, essa preocupação se diluía. Isso porque a ênfase a nível regional era muito mais orientada para a fase de concepção do que para as de execução e coordenação, que pareciam caber com clareza a organismos pertencentes às esferas central e local. Essa aparente contradição confirmava, no meu modo de entender, as dificuldades subjacentes à administração do desenvolvimento em escala regional. Por isso, o Banco Mundial considerava salutar e vantajoso, para efeitos de coordenação nacional, "a criação de uma unidade ou oficina especial, que dependia diretamente do Presidente ou do Primeiro-Ministro do país em que estivesse atuando, para coordenar a planificação nacional e a preparação de programas de desenvolvimento rural." [20]

Essa posição podia ser interessante para os países onde o planejamento ainda não se realizasse como um processo contínuo, e a agricultura, explorada segundo técnicas mais tradicionais, representasse a base do sistema econômico. Para os países em vias de desenvolvimento, com economia mais diversificada, os esquemas de planejamento e coordenação dos programas de desenvolvimento rural podiam ser menos rígidos, subordinando-se a coordenação nacional às autoridades responsáveis pelo planejamento global ou pelo planejamento e desenvolvimento regional. O Brasil, por exemplo, buscava uma posição de equilíbrio, sobre o assunto, entre as instituições responsáveis por essas duas áreas. O sucesso da organização para o planejamento e a execução de programas de desenvolvimento rural, em seus diferentes níveis, dependia, entretanto, da capacidade que a administração dispusesse para articular as instituições no domínio do detalhamento dos programas e projetos. Na realidade, era nessa área que se definiam como deveriam ser executadas as diversas atividades e por intermédio de que instrumentos a população-meta seria beneficiada.

---

[19] Idem, p. 7-8.

[20] Idem, p. 42.

Definidos os beneficiários e os instrumentos, entrava-se no terreno das dificuldades que deviam ser vencidas para que a população-meta pudesse aumentar sua renda e, em consequência, melhorar suas condições de vida. Para estabelecer esses benefícios, era necessário não apenas contar com equipes treinadas, mas dispor de uma base estatística diversificada, em geral falha nos países pobres. A superação das deficiências estatísticas não constituía tarefa fácil. Além do tempo necessário ao aprofundamento e à ampliação das estatísticas básicas, em matéria de consumo e renda, por diferentes classes de rendimento, referidas a espaços regionais, sub-regionais e locais, os resultados alcançáveis nesse sentido muitas vezes não coincidiam com os interesses políticos das administrações centrais. A análise socioeconômica de estatísticas desse tipo podia levar à identificação de problemas de pobreza que nem sempre interessava desnudar.

Em tais situações, muitas concepções bem definidas a nível nacional podiam apresentar resultados práticos nulos ou pouco expressivos para as comunidades locais. Era importante ter em conta que a eficácia do planejamento, embora dependesse de adequadas concepções políticas, requeria detalhamento sistemático no tempo e no espaço das ações previstas nos *Planos Globais*. A participação das comunidades locais no processo de detalhamento de programas e projetos, via cooperativas ou outras associações localizadas no meio rural, embora complicasse o trabalho das autoridades encarregadas da elaboração dos planos e programas, em escalas regional ou nacional, era, no final das contas, altamente salutar, pelos resultados benéficos que podiam ser levados à população-meta.

Os trabalhos na área do *desenvolvimento rural integrado,* em curso no mundo, apoiados nas experiências do Banco Mundial, eram implementados de modo a fortalecer o planejamento e a execução desse tipo de iniciativa, considerando a necessidade de se contar com os seguintes elementos centrais:

i. um plano ou programa nacional de ação orientado para o fomento do desenvolvimento rural, acompanhado de políticas nacionais ou regionais de apoio e de esquemas adequados de financiamento a nível central e local;
ii. uma sólida organização em escala nacional para coordenar os departamentos setoriais do governo central com uma estrutura vertical;

iii. uma maior descentralização com um mecanismo eficaz a nível regional e local para coordenar as atividades setoriais dos *departamentos nacionais* que funcionassem na Região e dos *departamentos regionais e locais*; e
iv. a participação dos pobres das zonas rurais nos processos de planejamento e execução, a cargo de administração local, de comitês assessores em matéria de projetos, cooperativas e associações de outro tipo. [21]

6.2 ÍNDIA

Ao chegar à Índia, em 1976, eu pensava estar em um País fortemente caracterizado pela superpopulação, pelo subdesenvolvimento generalizado e pelo sistema de castas. O contato com a realidade local foi mostrando, aos poucos, que essa imagem não era totalmente verdadeira. O contato com a realidade local mostrou, entretanto, que essa imagem não era verdadeira. Observava-se com facilidade a ocorrência de condições relativas a essas três variáveis, mas o País apresentava muitos aspectos positivos, dado o esforço que fazia para se desenvolver, ainda que enfrentasse obstáculos de transposição bem mais difícil.

Entretanto, Brasil e Índia apresentavam algumas semelhanças, em termos de divisão territorial. A Índia, como o Brasil, era constituída pela união de estados e territórios. Os primeiros, em número de 22, eram autônomos, embora fossem regidos pela mesma Constituição Nacional. Já os territórios, em número de nove, como os presentes no Cartograma 3.4, apresentado no Capítulo 3, da mesma forma que no Brasil, dependiam do poder central, sendo administrados, entretanto, em função de atos do Presidente da República. [22]

---

[21] Idem, p. 40-41.

[22] Era expressiva a experiência indiana, no campo do *desenvolvimento rural integrado,* em meados dos anos de 1970. A experiência brasileira em relação ao mesmo domínio fora iniciada em 1973, com a realização dos estudos iniciais sobre a matéria, a cargo do governo federal. Daquela época até março de 1979, o autor foi responsável pelo planejamento e coordenação dos programas realizados nesse sentido no âmbito do Ministério do Interior, onde exercia a função de Secretário de Planejamento e Operações, como mencionado no Capítulo 5.

6.2.1 Dimensões da Pobreza Rural e Esquemas de Atuação

Em 1971, a Índia era habitada por 548,2 milhões de habitantes (Tabela 3.4, do Capítulo 3), que se elevara para 597,9 milhões em 1975, dos quais 490,4 milhões (82%) se encontravam no campo. Segundo estimativas oficiais, a população total em 1977 era da ordem de 650 milhões de habitantes, correspondendo o contingente rural, admitida situação domiciliar idêntica a de 1975, a 533 milhões de pessoas. Diante desse quadro, era possível entender as dimensões que a pobreza rural assumia no País, quando se considerava a magnitude de sua renda *per capita* (pouco mais de US$ 110), que devia ser ainda mais reduzida para os que viviam da agricultura. O número de pessoas em situação de pobreza absoluta e relativa era bastante elevado.

A redução da pobreza rural, assim como o apoio às populações de renda mais baixa, constituía preocupações entendidas pelo governo da Índia numa perspectiva bem mais ampla, que, transcendendo, em alcance, os limites do desenvolvimento rural integrado, procuravam atender os princípios de justiça social definidos na Constituição do País. A experiência indiana no tratamento do problema indicava duas razões básicas para a ineficácia dos programas concebidos no sentido de diminuir as dificuldades enfrentadas por grande parcela da população pobre. Em primeiro lugar, o governo reconhecia terem sido reduzidas as prioridades conferidas à solução do problema, nos estados menos desenvolvidos. Em segundo lugar, as decisões "concernentes a setores individuais foram tomadas sem que se pusesse em prática qualquer esforço relacionado com a integração dos instrumentos concebidos a respeito do assunto." [23]

As graves distorções verificadas nesse terreno foram estudadas e incorporadas à estratégia de desenvolvimento constante do *V Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1974-1979),* com base no qual foi concebido o *Programa Nacional de Necessidades Mínimas*, que tinha como objetivos básicos:

i. prover a educação elementar para as crianças com idade inferior a 14 anos, que devia ser ministrada em locais os mais próximos possíveis de suas residências;

[23] INDIA, Planning Commission. **Draft fifth five-year plan (1974-1979).** New Delhi, 1973, V. 1, p. 87.

ii. assegurar a todas as áreas condições mínimas de oferta de serviços de saúde pública, que incluíssem ações nas áreas da medicina preventiva, do planejamento familiar e da nutrição, bem como na identificação de doenças, que, pela sua expressão, pudessem exigir a adoção de medidas realizáveis pelos escalões mais altos da administração, nesse campo;
iii. proporcionar suprimento de água às vilas onde o abastecimento fosse deficiente ou a água das fontes hídricas disponíveis estivessem inadequadas ao consumo humano;
iv. prover as vilas com população superior a 1.500 pessoas de estradas rurais de acesso permanente, aplicando-se esse mínimo, em particular, a grupos de vilas situadas em áreas montanhosas ou em zonas habitadas por grupos tribais;
v. criar facilidades em matéria de habitação para os trabalhadores sem terra que viviam no meio rural;
vi. melhorar as condições ambientais das áreas de favelas; e
vii. ampliar as redes de eletrificação rural, de forma a cobrir cerca de 30 a 40% da população rural. [24]

O *Programa Nacional de Necessidades Mínimas* procurava atender com serviços de infraestrutura econômica e de infraestrutura social as populações pobres mais carentes, no sentido de torná-las aptas a participar do esforço nacional de desenvolvimento. Esse programa distinguia-se de outras ações governamentais realizadas com o propósito de melhorar as condições de vida da população pobre, que vivia em zonas até então negligenciadas, na medida em que os recursos destinados ao Programa não fossem aplicáveis às áreas onde problemas semelhantes pudessem ser solucionados mediante esforço da própria comunidade local.

A fome que envolvia vastas camadas da população indiana era crônica e, em muitos casos, aguda. Representava, por isso mesmo, fenômeno conhecido pelos organismos internacionais que lidavam com a matéria. Não constituía, também, novidade para as autoridades do País, que vinham buscando – como podiam – reduzir os seus efeitos. Não constitui despropósito lembrar que a Índia vinha realizando há somente três décadas esforço consciente para eliminar os

[24] Idem, p. 87.

resquícios do domínio colonial exercido durante cerca de três séculos e meio pela Inglaterra. [25]

Programas como o de "Necessidades Mínimas" não deviam ser entendidos como concebidos para solucionar em definitivo e em toda a extensão o problema da pobreza na Índia. Na realidade, eles agregavam novas formas de ataque ao fenômeno, complementando, ao mesmo tempo, outras ações em curso na mesma direção. Compreendia-se assim que a melhora das condições de vida das populações de mais baixa renda não vinha sendo buscada apenas mediante a execução de estratégias de desenvolvimento rural. Dada a estratificação das populações submetidas a distintas situações de pobreza, agravadas sobremodo pelo *sistema de castas,* que ainda vigorava de modo informal, era possível ver a realização de esforços complementares no terreno do desenvolvimento rural, executados por iniciativas como as mencionadas a seguir:

i. apoio às vilas e à pequena indústria, com ênfase no artesanato, tendo em vista a diminuição da pobreza e a redução das desigualdades inter-regionais de renda;
ii. promoção do desenvolvimento e do bem-estar social das classes atrasadas, por meio de medidas destinadas a melhorar as condições socioeconômicas das pessoas que viviam abaixo da linha de pobreza (pessoas pertencentes a determinadas castas e tribos ou a classes muito atrasadas em termos econômicos). Nessa situação havia cerca de 1/5 (130 milhões de habitantes em 1977) da população do País. Em função de sua reduzida diversificação ocupacional, tais pessoas apresentavam escasso potencial de mobilidade social; e
iii. apoio às áreas atrasadas, definidas em função de condições físico-geográficas desfavoráveis (clima e solo, em particular) e de características culturais peculiares. Essas áreas

[25] A bibliografia ligada ao estudo das diferentes dimensões vividas pela Índia, em particular até a conquista de sua independência, é vasta. Uma visão importante e nada complicada de todo o drama indiano – antes e depois da Independência, complementa de forma adequada conhecimentos especializados e restritos aos domínios da política, da economia e da sociologia. Veja-se, a respeito: LAPIERRE, Dominique & COLLINS, Larry. **Esta noite a liberdade.** Trad. de Ricardo Alberty e Maria Arminda Farias. Texto revisto por Fernando N. Rodrigues. São Paulo-Rio de Janeiro: DIFEL, 1976. (Romance.)

eram, em consequência, marcadas por relação homem/terra adversas, ausência de infraestrutura etc. Nas áreas atrasadas estavam incluídas as zonas de montanhas, as zonas sujeitas às secas e as zonas habitadas por grupos tribais. A programação para tais áreas inseria-se no conjunto de medidas destinadas também a reduzir as desigualdades inter-regionais de renda.[26]

6.2.2 Participação das Comunidades Locais

A execução da programação agrícola na Índia era atribuição dos Ministérios da Agricultura dos estados (que, naquele País, correspondiam às Secretarias de Agricultura dos estados no Brasil) e do Ministério da Agricultura e Irrigação – na esfera federal – sob a gerência técnica dos Secretários de Agricultura (que eram os adjuntos dos Ministros de Agricultura dos estados) e dos Diretores dos Departamentos de Agricultura (que correspondiam aos Delegados Federais Agropecuários, que atuavam no Brasil a nível de estado). Os Ministérios (estaduais e federal de Agricultura) mobilizavam as respectivas estruturas executivas com ação no estado, contando o Diretor do Departamento de Agricultura do Ministério da Agricultura e Irrigação com o apoio dos Institutos de Pesquisa, de Desenvolvimento de Comunidades, de Treinamento etc., para executar suas tarefas. Contudo, o comando efetivo da política agrícola nos estados estava nas mãos dos Secretários de Agricultura – escolhidos por méritos técnicos, enquanto os Ministros de Agricultura dos estados eram elevados a tais funções de acordo com critérios políticos. Eles podiam, também, exercer as funções de Comissários de Desenvolvimento. Além disso, os Secretários de Agricultura, na qualidade de Comissários de Desenvolvimento, coordenavam as "políticas e os programas de diferentes departamentos estaduais ligados ao desenvolvimento rural. Em alguns estados, todavia, havia um *Departamento Integrado de Produção Agrícola e Desenvolvimento Rural*, que operava sob a supervisão de um Secretário chamado Comissário de Produção Agrícola. Esse Comissário se encarregava do desenvolvimento agrícola, em sentido amplo, incluindo o desenvolvimento da comunidade, os *Panchayat Raj*

[26] INDIA. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan (1974-1979).** New Delhi: 1974, V. 2, p. 160-170 e 174-286.

[27] e os trabalhos cooperativos," [28] no tocante à ação direta executada pelo Ministério da Agricultura e Irrigação.

Os *Panchayat Raj* constituíam estruturas autônomas, de terceiro escalão, da administração realizada a nível de vilas, blocos e distritos. Ainda que introduzido em 1959, de forma mais organizada, esse sistema já funcionava em bases cooperativistas durante a ocupação inglesa, incumbindo-se da administração das vilas por intermédio de um "Conselho, formado pelos habitantes mais velhos, e de um administrador, responsável perante esse Conselho pelos negócios da vila. Havia ainda, para auxiliá-lo, um guarda-livros a quem cabia a anotação de todas as atividades da vila, os guardas policiais para fiscalizarem as fronteiras e o 'Brahmim', encarregado do templo."[29]

---

[27] Os **Panchayat Raj** são organizações locais, criadas há tempo na Índia. O mesmo ocorre com os **Gram Sabha**, **Panchayat Samiti**, **Gram Panchayat** e **Zila Parishad.** Ditas organização são aqui referidas com frequência. Por isso, apresenta-se a seguir, uma breve definição para cada uma delas, assim especificadas: (i) **Panchayat Raj:** trata-se de um sistema político indiano que agrupa cinco vilas num quincôncio. (Quincunce ou quincôncio é a disposição geométrica de cinco elementos em que quatro deles formam um quadrilátero, normalmente um quadrado, e o quinto elemento está centrado no cruzamento das diagonais.) Cada uma das vilas tem tarefas e responsabilidades próprias. A vila central, normalmente a maior, organiza o armazenamento de comida e é o local de encontro dos responsáveis; (ii) **Gram Sabha:** é o órgão principal do sistema Panchayat Raj e, de longe, o maior. É um corpo permanente. Gram Sabha é a Sabha do eleitorado. Todas as outras instituições do Panchayat Raj, como o Gram Panchayat, Block Panchayat e Zilla Parishad, são constituídas por representantes eleitos; (iii) **Panchayat Samiti:** é um órgão do governo local rural no nível intermediário de *tehsil* na Índia. Isso funciona para as aldeias do tehsil que, juntas, são chamadas de bloco de desenvolvimento. Diz-se que é o "panchayat dos panchayats". A 73ª Emenda da Constituição indiana define os níveis da instituição Panchayat Raj como nível distrital; (iv) **Gram Panchayat** (ou Village Panchayat): é um instituto básico de governo de vilarejos da Índia; é uma estrutura democrática de base. É um instituto político, atuando como gabinete da aldeia. O Gram Sabha funciona como o corpo geral do Gram Panchayat. Os membros do Gram Panchayat são eleitos pelo Gram Sabha; e (v) **Zila Parishad:** é um Conselho Distrital, correspondente ao terceiro nível do sistema Panchayati Raj e funciona nos níveis distritais em todos os estados. Zila Parishad é um órgão eleito. O Bloco Panchayat também está representado no Zila Parishad. Os membros da Assembleia Legislativa e os membros do Parlamento da Índia são membros do Zila Parishad. O Zila Parishad é o nível mais alto do sistema Panchayat Raj e atua como elo entre o governo estadual e o Gram Panchayat. (Cf. Wikipedia. Access 31 Mar. 2021.)

[28] INDIA. **India: a reference annual 1976.** Op. cit. p. 210-211.

[29] PAIVA, Ruy Miller. **Índia. Observações agrícolas, econômicas e sociais;** notas de viagem. Rio de Janeiro-RJ: Ministério da Agricultura, Serviço de Informação Agrícola, 1960, p. 20.

Dado o apoio que os governos concediam a esse sistema, em virtude do progresso alcançado pelas atividades de extensão rural, que tomavam por base sua experiência, os *Panchayat* agiam nas vilas, blocos e distritos. (Vide Esquema 6.1, adiante.) As corporações dos *Panchayat*, ligadas entre si, cobriam quase todos os estados da Índia, excetuando os de Meghalaya, Nagaland e 23 dos 31 distritos de Bihar. [30] Tais instituições também atendiam aos territórios federais, embora não tivessem ainda alcançado os de Lakshadweep, Mizoram e Pondicherry. Havia então "cerca de 220.000 *Village Panchayat*, cobrindo uma população de 406 milhões de pessoas. Em adição, havia 3.863 *Panchayat Samiti* e 201 *Zila Parishads*," que trabalhavam (os primeiros) nos blocos e (os segundos) nos distritos.[31]

Os *Panchayat* eram constituídos por habitantes das vilas e por esses eleitos. Suas atividades cobriam iniciativas de "produção agrícola, indústrias rurais, assistência médica, maternidade e cuidados com a infância, trabalhos comuns de manejo do solo, estradas vicinais, perfuração de poços e manutenção da higiene e saneamento. Em alguns lugares, eles também eram responsáveis pela educação primária, manutenção dos registros das vilas e da coleta das rendas da terra." As instituições básicas ao nível de vila para a realização dos programas de descentralização eram constituídas pelos *Panchayat,* as cooperativas e as escolas. Associados aos *Panchayat* havia ainda diferentes organizações, como as das mulheres da juventude, dos agricultores e dos artesãos. Como instituições autônomas, embora apoiadas pelo Estado, os *Panchayat* dispunham de sistemas próprios de taxação, o que lhes garantia receita própria, obtida com o aluguel de casas, o arrendamento de terras e a cobrança de impostos ou taxas sobre determinados produtos.[32]

---

[30] A partir das observações realizadas pelo engenheiro agrônomo Ruy Miller Paiva, foi possível observar que o *Panchayat Raj* é um sistema político – em vigor em 1976, assim como em 2019 –, originário do subcontinente indiano, encontrado principalmente na Índia. É o sistema mais antigo de governo local no subcontinente indiano. [Cf. https://en.wikipedia.org/wiki/Panchayatiraj(India). Acesso Dez. 26. 2019.)] A palavra Raj significa *governo* e Panchayat significa "assembleia", normalmente com cinco membros. Tradicionalmente, os Panchayat eram constituídos de pessoas idosas, sábias e respeitadas, escolhidas e aceitas pelas comunidades locais. Havia várias formas dessas assembleias, que resolviam disputas entre indivíduos e entre aldeias. (Cf. https://en.wikipedia.org/wiki/Panchayatiraj. Access Dez. 26. 2019.)

[31] INDIA. Op. cit. **A reference annual 1976**, p. 216.

[32] Idem, p. 216.

Ao nível de blocos (ou distritos no Brasil), os responsáveis por esses tipos de atividades pertenciam ao mesmo sistema, sendo denominados de *Panchayat Samiti*. "Seus membros incluem *Sarpanchs* (presidentes dos *Village Panchayat*) e representantes das mulheres, das castas e das tribos". Os *Panchayat Samiti* eram auxiliados no seu trabalho por um Oficial de Desenvolvimento do Bloco que, por sua vez, comandava oito Técnicos de Extensão Rural. É importante destacar que enquanto o *Village Panchayat* se encarregava do programa geral da vila, auxiliado por organizações associadas, como as já mencionadas, o *Panchayat Samiti* ou *Gram Sevak* funcionava "como um agente de extensão (rural) de múltiplos propósitos, supervisionando o trabalho de dez vilas." [33]

A coordenação dos trabalhos de desenvolvimento rural, no âmbito dos distritos na Índia, que correspondiam aos municípios no Brasil, no que se referia à participação desse sistema, era realizada pelos *Zila Parishads*, "que eram integrados por representantes eleitos pelo povo, incluindo os presidentes dos Panchayat Samiti dos Blocos, membros do Parlamento e membros das Assembleias Legislativas dos distritos interessados." [34] Esse sistema autônomo de administração local trabalhava com as instituições governamentais na execução dos programas de desenvolvimento agrícola, a partir dos distritos, como se observa no Esquema 6.1.

A administração dos programas agrícolas nos distritos estava a cargo de Comissários-Adjuntos, que coordenavam equipes compostas segundo o modelo prevalecente nos estados. Eles se reportavam ao Secretário de Agricultura, de quem recebiam orientação técnica sobre as tarefas a serem executadas. Os Comissários-Adjuntos, por sua vez, coordenavam o trabalho dos Chefes Agrícolas dos distritos, que eram subordinados aos Diretores dos Departamentos de Agricultura. Os Comissários-Adjuntos se reuniam, em determinados períodos, com os Chefes Agrícolas para discutir problemas comuns aos distritos de uma determinada área do estado ou para examinar novas orientações apresentadas pelo Secretário da Agricultura ou Comissário de Desenvolvimento. Junto aos Comissários-Adjuntos, como elementos da própria comunidade, trabalhavam os *Zila Parishads*.

[33] Idem, p. 211.

[34] Idem, ibidem.

A estrutura nos blocos era semelhante à dos distritos. Ali as ações eram conduzidas pelos Oficiais de Desenvolvimento dos blocos, subordinados aos Comissários-Adjuntos, e pelos Oficiais de Extensão, que funcionavam como especialistas em vários campos. Enquanto os Oficiais de Desenvolvimento dos blocos eram graduados em agronomia, os Chefes de Agricultura dos distritos dispunham normalmente de cursos de pós-graduação, a nível de Mestrado. A participação dos funcionários do governo era ativa, mas o trabalho nos blocos era coordenado pelos *Panchayat Samiti*.

Nas vilas, os contatos diretos com os agricultores eram realizados pelos *Village Level Workers,* que estavam subordinados aos técnicos de Extensão e Chefes Agrícolas dos distritos e, em consequência, ao Departamento de Agricultura do Ministério da Agricultura e Irrigação. Os *Village Level Workers* eram técnicos de nível médio (equivalente ao antigo curso ginasial no Brasil). Para exercer suas atividades recebiam treinamento de dois anos de duração em matéria de agricultura. Em alguns casos podiam ser graduados em agronomia. Com esses profissionais trabalhavam, pelo lado das organizações autônomas, os *Village Panchayat*.

De acordo com o que estabelecia o *Plano Anual de um Estado,* em particular no que se referia à implementação das atividades agrícolas, uma forma comumente utilizada na definição detalhada do que fazer em matéria de programa ou projeto era o *Memorando*. Tratava-se de documento técnico, elaborado pelo Comissário de Desenvolvimento do Estado – ou Secretário da Agricultura – a respeito do que deviam fazer todas as autoridades encarregadas da execução de programas ou projetos agrícolas. Esse documento, escrito em linguagem técnica de fácil compreensão, era, de início, dirigido às seguintes autoridades dos estados:

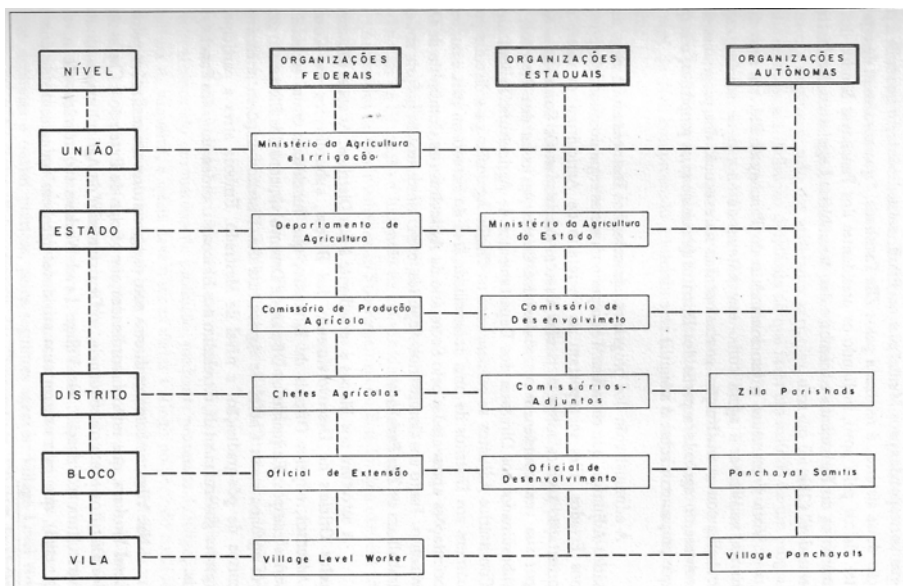
i. Comissários-Adjuntos de Desenvolvimento;
ii. Oficiais de Desenvolvimento dos Blocos e Panchayat;
iii. Chefes Agrícolas;
iv. Contadores e Contadores-Adjuntos de todas as Sociedades Cooperativas;
v. Diretor Gerente da Cooperativa Estadual de Insumos Agrícolas;
vi. Chefes de Distrito;
vii. Diretor Geral do Banco Cooperativo Estadual;
viii. Diretor do Departamento de Agricultura;

ix. Corporações Agroindustriais;
x. Diretor de Pesquisa da Universidade Agrícola Estadual;
xi. Diretor de Educação e Extensão da Universidade Agrícola; e
xii. Comissários de Desenvolvimento Sub-regionais do estado, que existiam em alguns casos.

O objeto de um Memorando desse tipo podia consistir em especificar a orientação necessária à execução de um Programa de Produção de Trigo de Alta Produtividade, na estação de inverno (*Rabi*) e num período determinado (1975/1976, por exemplo). O Memorando definia, em relação ao exemplo dado, os resultados que o estado vinha alcançando em matéria de produção, mediante processos de irrigação e de agricultura de sequeiro, e quais deveriam ser as metas a atingir no período considerado. Em seguida, estabelecia a orientação a ser adotada sobre o uso de fertilizantes (controle de estoques, esquemas adequados de adubação, etc.); visitas de inspeção (a cada 15 dias, os *Village Level Workers,* os Subinspetores Agrícolas e os Subinspetores das Cooperativas deviam visitar todas as vilas do estado); treinamento de agricultores; empréstimos de curto prazo; sementes melhoradas; e controle de ervas daninhas e outras práticas, pelos seguintes agentes: *Village Level Workers,* Subinspetores Agrícolas, Subinspetores das Cooperativas, Oficiais de Extensão, Oficiais de Desenvolvimento dos Blocos e *Panchayats*, Chefes Agrícolas, Contadores das Sociedades Cooperativas, Comissários de Desenvolvimento dos Distritos e *Panchayats* dos Distritos (*Zila Parishads*). Para cada um desses agentes, havia instruções específicas e bem definidas, que deviam ser postas em prática por eles, de forma isolada ou em conjunto, considerando-se em tal caso os diferentes níveis de hierarquia.

Esses Memorandos, embora fossem documentos sintéticos, continham ainda informações sobre as quantidades de insumos necessários à produção, em particular sobre fertilizantes, para cada um dos distritos e blocos dos estados. As diferentes informações do Memorando eram depois transmitidas em linguagem ainda mais clara aos agricultores pelos profissionais referidos. Para a sua divulgação, realizavam-se reuniões periódicas entre essas autoridades, técnicos dos serviços de pesquisa dos institutos nacionais e das universidades agrícolas – uma para cada estado –, técnicos dos institutos de treinamento, agricultores selecionados (os chamados *agricultores progressistas*) e os agricultores de um modo geral. Os *instrumentos de política agrícola* disponíveis chegavam aos agricultores por intermédio

dessa estrutura, que apresentava como característica fundamental a intensa participação das comunidades locais. Em tais condições, era mais fácil levar à população dos distritos, blocos e vilas os progressos proporcionados pela ciência e tecnologia, tanto em relação ao desenvolvimento agrícola, como o de outros setores.

Esquema 6.1 - Índia. Matriz das Instituições Responsáveis pela Execução dos Programas de Desenvolvimento Agrícola, a Nível Local (Distritos, Blocos e Vilas)

Fonte: Elaboração do Autor.

6.2.3 Orientações Conferidas ao Desenvolvimento Rural

As ações de fomento à agricultura na Índia eram realizadas em duas direções distintas, embora complementares. Neste sentido, o setor público procurava atender não apenas às necessidades básicas da economia como reduzir os índices de pobreza rural. Essa distinção, mais de caráter didático, devia ser salientada, porque os *programas de desenvolvimento rural integrado,* em sua concepção mais ampla, não eram formulados e executados segundo política nacional específica, dirigida para a redução ou eliminação da pobreza rural em toda a sua extensão. Dada a magnitude do problema, os programas existentes restringiam-se a determinadas áreas.

No conjunto da política econômica definida nos *Planos Quinquenais de Desenvolvimento da Índia* havia políticas específicas de desenvolvimento agrícola, de acordo com as quais tinha-se por objetivo criar condições para a manutenção de taxas médias anuais de crescimento do produto agrícola, da ordem de 5%, salientando-se, em particular, a produção de grãos. Mas havia também orientação quanto ao *desenvolvimento rural,* posto em prática com intensa participação das comunidades locais, ainda que as medidas nesse domínio estivessem restritas a uma parcela muito pequena da população rural do País.

Convém destacar que o desenvolvimento rural na Índia não constituía uma categoria independente, quando se raciocinava em termos da atuação que o governo exercia no sentido de aumentar a produção agrícola e promover o bem-estar da população que vivia em função da agricultura. O desenvolvimento rural inscrevia-se assim na categoria das ações complementares ao desenvolvimento agrícola, e assumia relevo significativo na medida em que se orientava para o atendimento dos segmentos mais pobres da população rural. Essas particularidades com que se revestia o desenvolvimento rural não eram, entretanto, suficientes para descaracterizar o sentido de sua concepção filosófica, na perspectiva de que as estratégias de desenvolvimento rural podiam contribuir para reduzir ou eliminar a pobreza absoluta ou relativa. Em primeiro lugar, as ações executadas sobre o assunto eram, tanto quanto possível, integradas, não apenas em termos setoriais como espaciais e institucionais. Em segundo lugar, era expressiva a participação dos beneficiários no processo de planejamento e de execução dos projetos em andamento. Essa característica era ainda mais notável na proporção em que se concebia o desenvolvimento rural como parte integrante dos *programas de cooperação e de desenvolvimento de comunidade.*

Para um país onde a superpopulação constituía uma de suas características principais, era difícil planejar e administrar o uso de recursos escassos sem a participação compreensiva e orientada da população. A cooperação representava, dessa forma, a "institucionalização do princípio e do impulso da ajuda mútua. Ela tinha o mérito de combinar liberdade e oportunidade para o homem sem posses ou meios com os benefícios resultantes da administração em larga escala. A cooperação harmonizava-se, assim, com as desejadas mudanças

socioeconômicas que deviam ocorrer no contexto das condições prevalecentes no País.” [35]

Não se podia deixar de considerar o *desenvolvimento rural,* na forma praticada na Índia, como um complemento fundamental do *desenvolvimento agrícola,* entendido em suas dimensões econômica e social. Mas era necessário pôr em evidência o importante papel que o governo do País atribuía ao desenvolvimento rural, sob a perspectiva de que o encaminhamento de soluções para os problemas da pobreza rural só poderia concretizar-se mediante intensa mobilização das comunidades locais.

As diretrizes gerais que orientavam a concepção, a organização e a execução dos projetos de desenvolvimento rural na Índia seguiam, em determinado sentido, o quadro de referência concebido sobre a matéria pelo Banco Mundial. O programa existente tinha expressão nacional, embora não cobrisse todo o País. Era conduzido, além disso, em termos de detalhamento programático e conceitual – respeitadas as diretrizes da Comissão de Planejamento (*Planning Commission*) – por uma instituição dedicada ao assunto e de âmbito nacional, representada pelo *Departamento de Desenvolvimento Rural,* vinculado ao Ministério da Agricultura e Irrigação. Esse departamento encarregava-se, como era lógico, da política e do planejamento dos programas de desenvolvimento de comunidade, executados também sob a responsabilidade dos governos dos estados, em estreita articulação com as organizações autônomas locais (os *Panchayat Raj*).

Em cada estado havia um *Comissário de Desenvolvimento* encarregado da coordenação dos *programas de desenvolvimento de comunidade,* a quem estava afeta a tarefa de promover a articulação setorial e institucional relacionada à execução dos diferentes projetos. Nos estados mais desenvolvidos, conforme salientado no Capítulo 3, funcionava um *Departamento de Produção Agrícola e de Desenvolvimento Rural,* dirigido por um Secretário, denominado *Comissário de Produção Agrícola*. Esse Comissário era o responsável, em tais estados, pela promoção do desenvolvimento agrícola, incluindo o desenvolvimento de comunidade, em seus diferentes níveis, e os trabalhos de cooperação.

---

[35] Cf. INDIA. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan (1974-1979).** V. 2. New Delhi: 1974, p. 78.

O desenvolvimento rural na Índia, entendido como contido no conjunto do desenvolvimento de comunidade, teve início em 1952, na vigência do *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1952-1956)*. As atividades incluídas nesse Plano (agricultura, educação, saúde, comunicações, estradas rurais, emprego, bem-estar das mulheres e das crianças no meio rural, habitação rural e impulso à indústria em pequena escala), vinham sendo executadas sem muitas variações ao longo dos Planos Quinquenais de Desenvolvimento. No tocante ao processo de execução houvera certas modificações, mais notáveis no *V Plano Quinquenal,* quando o governo reconheceu "a necessidade de orientar o desenvolvimento rural integrado para atividades que pudessem propiciar mais emprego e melhor produção de base." [36]

O programa à época em curso, de acordo com a concepção do *V Plano Quinquenal de Desenvolvimento*, tinha como objetivo básico o aumento da renda *per capita* mensal do terço mais pobre da população rural, que correspondia a cerca de 25 milhões de pessoas. [37] Diante das dimensões da pobreza rural na Índia, esse objetivo, embora fundamental, não deixava de ser tímido, pois o País esperava melhorar as condições de vida desse contingente populacional, considerando também os esforços realizados nos setores não agrícolas (indústria da construção civil e indústrias rurais), embora a maior responsabilidade fosse atribuída ao setor agrícola. Esse era o esforço que podia ser posto em prática, levando-se em conta as possibilidades econômicas do País, no quadro político e institucional da Índia dos anos de 1970.

A orientação do Programa baseava-se na execução de ações de três tipos, como as mencionadas a seguir:

i. garantia de estímulos aos fazendeiros pequenos e marginais, assim como aos trabalhadores agrícolas, redefinindo-se iniciativas como as de desenvolvimento da pecuária e da pesca, de pequena irrigação e conservação do solo. Incluíam-se na mesma categoria o programa de reorientação da estrutura e das políticas das instituições que forneciam crédito cooperativo aos fazendeiros pequenos e marginais;
ii. introdução de novos esquemas de assistência técnica aos pequenos fazendeiros incluídos em programas como os de

[36] Idem, p. 209.

[37] Idem, p. 87.

irrigação em áreas selecionadas e os de desenvolvimento de áreas sujeitas às secas, de modo a que tais categorias de produtores pudessem participar dos benefícios dos programas de desenvolvimento de maior expressão econômica; e

iii. intensificação e expansão das ações previstas em programas especiais orientados para as seções e áreas mais fracas da economia agrícola do País. Nesse domínio estavam incluídos programas especiais, como os conduzidos em relação aos fazendeiros pequenos e marginais e aos trabalhadores agrícolas, pelas Agências de Desenvolvimento dos Pequenos Fazendeiros, que trabalhavam ao nível dos distritos e dos blocos; programas de desenvolvimento para áreas selecionadas habitadas por tribos, concebidos de acordo com as linhas do programa anterior; programas para as áreas sujeitas às secas, que incluíam a pequena irrigação; e projetos-piloto de emprego rural intensivo. [38]

A Unidade Administrativa Básica, onde ocorriam as ações de desenvolvimento rural, era o bloco, uma subdivisão do distrito. Para efeito da execução dos programas de desenvolvimento rural ou de desenvolvimento de comunidade, o bloco recebia a denominação de Bloco de Desenvolvimento de Comunidade. [39] O tamanho dos blocos, em termos de área geográfica, número de vilas e número de habitantes, havia passado por modificações depois de 1958, realizadas com o propósito de facilitar a execução das medidas de apoio à população. Um bloco cobria então uma área de 620 km^2, continha cerca de 110 vilas e abrigava população da ordem de 92.000 pessoas. Esses números correspondiam então a pouco menos de 50% das dimensões anteriores à reformulação mencionada. Os trabalhos realizados nos blocos compreendiam dois estágios de operação, cada um com cinco anos de duração, distinguindo as ações em função do grau de organização alcançado, que se expressava pela maior ou menor participação das instituições locais (*Panchayat Raj, Zila Parishad* e *Panchayat Samiti*).[40]

Os recursos para a execução dos programas de desenvolvimento rural provinham de várias fontes, a saber: recursos orçamentários

---

[38] Idem, p. 87-93.

[39] A Índia contava em 1974, depois da reorganização administrativa realizada em determinados estados, com 5.123 blocos em lugar dos 5.265 existentes no início de 1969.

[40] Cf. INDIA. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan (1974-1979).** Vol. 2. New Delhi: 1974, p. 209. Para melhor visualização, examine-se o Esquema 6.1 anterior.

específicos destinados aos programas, *per se;* recursos dos Ministérios Setoriais responsáveis pelas ações nas áreas de saúde, educação, agricultura e infraestrutura econômica; contribuições voluntárias da população e das organizações autônomas; assim como recursos externos, para o caso dos projetos apoiados por instituições como Banco Mundial, FAO e outras vinculadas às Nações Unidas. Entretanto, para efeitos da projeção que podia ser assumida pelo programa, num determinado momento, pesavam mais nas decisões os recursos com que contavam o governo central (específicos ou complementares) e os estados, que haviam tido suas responsabilidades nesse campo aumentadas, a partir da vigência do *IV Plano Quinquenal de Desenvolvimento*.

Os Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado executados na Índia, apresentavam à primeira vista dimensões reduzidas, se consideradas apenas as áreas onde eram executadas ações específicas nesse terreno. Quando se examinavam os trabalhos que o governo realizava ou procurava executar com o propósito de atender melhor à população de baixa renda, verificava-se uma ampliação considerável das dimensões que o desenvolvimento rural podia assumir, no quadro mais amplo da mobilização das comunidades locais, pois os *Programas Especiais* que lhes eram complementares compreendiam medidas das mais variadas em apoio ao desenvolvimento dos espaços rurais. A esse respeito deviam ser mencionados programas especiais como os referidos a seguir, executados de forma integrada, no âmbito da programação de desenvolvimento rural, à medida em que dependiam do esforço das comunidades locais: programas para as áreas sujeitas às secas; projetos-piloto de emprego rural intensivo (*Pilot Intensive Rural Employment Project-PIREP*); nutrição aplicada; ajuda às mulheres e às crianças pré-escolares; projeto-piloto de pesquisa sobre as necessidades locais nos grandes centros; projetos de agricultura e atividades relacionadas; programas integrais de desenvolvimento das vilas; programas de apoio às vilas e à pequena indústria; programas de saúde e planejamento familiar; programas de ação voluntária e esquemas de cooperação pública; programas de educação social; programas de apoio ao desenvolvimento das áreas habitadas por tribos; programas de desenvolvimento das áreas montanhosas; e programa nacional de necessidades mínimas.[41]

[41] INDIA. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan (1974-1979).** V. 2. New Delhi: 1974, p. 211-215.

As informações disponíveis eram insuficientes para expressar, em termos quantitativos, os resultados alcançados pela Índia em consequência dos trabalhos que vinha realizando no campo do desenvolvimento rural integrado, com o propósito de reduzir a pobreza rural. Havia dados sobre as metas alcançadas, em determinados períodos, com a execução de programas realizados ao nível dos Blocos de Desenvolvimento de Comunidade, em áreas como agricultura (distribuição de insumos), recuperação de terras, pecuária, saúde e sanidade no meio rural, educação, construção de estradas vicinais e apoio à pequena indústria. Mas não havia informações disponíveis relacionadas à melhoria da renda, ao número de beneficiários efetivos e à elevação da produtividade, resultantes das ações empreendidas de forma integrada em tais áreas.

Essas evidências serviam para ressaltar a importância que assumiam as investigações estatísticas, *v. g.* no meio rural, a propósito de temas como consumo e renda, produtividade agrícola e mobilidade populacional. Informações desse tipo requeriam pessoal bem capacitado e boa dose de recursos financeiros. Na Índia, onde o nível das estatísticas era bastante razoável para um país pobre, havia dificuldade para dispor de informações como as mencionadas acima. Pode-se dizer que era assim porque o universo a estudar era amplo, e que para investigá-lo eram necessários recursos financeiros em volume bem superior ao disponível. O problema não constituía privilégio apenas da Índia, pois todos os países pobres, em maior ou menor grau, enfrentavam essa dificuldade.

O desenvolvimento rural integrado, conforme conceituação antes apresentada, compreendia ações ou programas setoriais, multissetoriais e de apoio. Por isso, não apenas os trabalhos que estavam sendo realizados nesse campo na Índia recebiam tal denominação. Outras iniciativas integrantes dos planos quinquenais também recebiam essa denominação. O mesmo se fazia com iniciativas como o Programa Nacional de Necessidades Mínimas, os Programas de Apoio aos Agricultores Marginais e Trabalhadores Agrícolas (*Marginal Farmers and Labour Agricultural-MFLA)* e os Programas de Apoio às Vilas e à Pequena Indústria.

No âmbito dos programas de desenvolvimento agrícola, em particular dos relacionados à agricultura irrigada, eram adotados esquemas de planejamento e de execução que seguiam de perto as concepções postas em prática em relação às iniciativas de

desenvolvimento rural, não apenas pela consideração com o aumento da produção, mas também pelo intento com a integração setorial e institucional. Essas considerações, longe de invalidar o esforço dirigido à redução da pobreza rural, confirmavam a tese defendida pelo Banco Mundial sobre as dificuldades para a execução de Programas de Desenvolvimento Rural Integrado, do tipo enfoque global, em países onde a pobreza – absoluta ou relativa – no meio rural, vinha alcançando proporções cada vez mais amplas. Reforçavam também a necessidade de um forte empenho político para ampliar os resultados nesse campo, dadas as dificuldades que deviam ser superadas tanto na área institucional como técnica.

A eliminação da pobreza rural requeria manejo adequado da variável representada pela escolha da tecnologia a adotar – dependente de decisão política –, fosse na execução de programas de produção, fosse na implementação de programas afins e complementares. Essa premissa era central para o sucesso das ações desenvolvidas, pois, ao se cuidar da melhoria das condições de vida de populações pobres, havia que pensar na geração de empregos. E a tecnologia adequada a mudanças positivas no processo de produção não correspondia à utilização dos métodos mais modernos comuns aos países desenvolvidos, pelo menos quando se raciocinava em termos de participação produtiva das populações desempregadas ou subempregadas existentes nos países pobres.

Nessas condições, era possível entender o alcance da percepção do professor *Ernst Friedrich Schumacher* a respeito do assunto. Para ele, "a maior decisão coletiva que qualquer país na situação da Índia tinha de tomar era a escolha da tecnologia," pois se podia "ter alguns empregos a um nível elevado de capitalização ou se podia ter muitos empregos a um nível relativamente baixo de capitalização," embora o problema estivesse também ligado a fatores como educação, motivação, *know-how* e decisão política. [42]

A Índia, entretanto, ainda não fizera opção por uma tecnologia capaz de contribuir, de forma decisiva, para o aumento da oferta de empregos. Apesar de todos os programas que estavam sendo executados com o objetivo explícito de reduzir a pobreza rural, o problema

---

[42] SCHUMACHER, Ernst Friedrich. **O negócio é ser pequeno; um estudo de economia que leva em conta as pessoas (Small is beautiful).** Trad. de Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro-RJ: Zahar Editores, 1977, p. 185.

continuava grave. A agricultura, que constituía um dos esteios da economia nacional, dividia-se em dois setores de características bem visíveis e acentuadas diferenças: um moderno e outro tradicional (ou atrasado). O primeiro era o responsável principal pela oferta de alimentos em grãos, produzidos em maior escala e com tecnologia avançada. O segundo, de baixa produtividade, compreendia as áreas cultivadas pelos pequenos proprietários, fazendeiros marginais (que dispunham de terras com superfície inferior a um hectare), parceiros e outros trabalhadores sem terra, assim como trabalhadores agrícolas em geral. Pertenciam a essas categorias as pessoas situadas abaixo da chamada *linha da pobreza,* que correspondiam a cerca de 20% da população total, segundo estimativas do governo ou a uns 30%, segundo outras fontes. [43]

Embora o segundo setor fosse objeto de prioridade nos planos governamentais, os resultados práticos alcançados em matéria de elevação das condições de vida das pessoas pobres eram reduzidos, na medida em que as decisões de caráter institucional requeridas não se concretizavam. Enquanto não se compatibilizasse as opções tecnológicas com as necessidades sociais, os problemas de pobreza rural tenderiam a se agravar, apesar dos esforços em curso. As consequências mais imediatas, numa perspectiva global, iriam corresponder na prática ao alargamento das desigualdades de renda entre as áreas ricas e as áreas pobres. Tais condições não seriam alteradas sem que se realizassem profundas alterações no quadro político do País, segundo decisões que deviam caber exclusivamente ao povo indiano.

6.3 BRASIL

No quadro dos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, o Brasil situava-se em posição econômica favorável, apresentando recursos produtivos, efetivos e potenciais, que, utilizados de forma adequada, poderiam levá-lo, a médio prazo, a conhecer novas formas de desenvolvimento e a propiciar melhores condições de vida para os seus 110 milhões de habitantes, em meados dos anos de 1970. O PIB *per capita* do País tinha experimentado aumentos consideráveis no correr daquela década. Passara de algo em torno de US$ 546, em 1970, para US$ 1.176, em 1976. [44]

---

[43] SIGURDSON, Jon. Op. cit., p. 101.

[44] Ver a propósito: i) BRASIL. **II Plano nacional de desenvolvimento (1975-1979).** Brasília-DF: 1974, p. 111 (Quadro III); ii) ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. “A

6.3.1 Quadro da Pobreza Rural

Os expressivos progressos alcançados nas atividades realizadas no meio urbano (indústria de transformação e serviços) não tinham sido levados, como seria desejável, a amplas faixas da população, em especial a que vivia no meio rural e em certos aglomerados urbanos, como ocorria com determinados segmentos populacionais que habitavam a periferia das Regiões Metropolitanas. Tal inadequação devia-se, em grande parte, à orientação impressa ao processo de desenvolvimento, que não considerava de forma adequada as exigências da realidade em matéria de geração de emprego, na medida em que os processos tecnológicos adotados eram em sua maioria do tipo capital-intensivo. Além disso, a riqueza produzida era também concentrada espacialmente, pois apenas duas regiões – o Sul e o Sudeste – respondiam, em 1975, por mais de 80% da renda nacional. (CARVALHO, 1979: 243-245.)

A pobreza absoluta ou relativa, embora pudesse ser constatada nas áreas urbanas, em especial nas Regiões Metropolitanas, concentrava-se, entretanto, no meio rural. De conformidade com estudos realizados a partir do Cadastro Geral do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, havia no País, em 1972, "um total de 2,4 milhões de minifúndios (representando 72% de todos os imóveis rurais, mas apenas 12% de toda a área cadastrada) e 500 mil parceiros e arrendatários; ademais, foram enumerados 500 mil posseiros. Calculando uma média (de acordo com o Censo de 1970) de 5,2 pessoas por família, estimava-se que 17,7 milhões de pessoas viviam diretamente da agricultura em pequenos lotes de terra. Além disso, os trabalhadores rurais assalariados em áreas agrícolas somavam 8 milhões de pessoas, dos quais 6,8 milhões eram trabalhadores permanentes. De acordo com as estimativas disponíveis, a população dependente desses trabalhadores estaria em torno de 21 milhões. Nessas circunstâncias, a *população agrícola total* de renda baixa se situaria em torno de 42 milhões de pessoas em 1972 e de 52 milhões em 1980." [45]

---

execução do planejamento: o que se obteve em dois anos com o II PND." **Política.** Fundação Milton Campos, Brasília-DF, (4): 51-9, abr./jun., 1977, p. 52 (Tabela 1).

[45] MARTINE, George. **Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil.** Brasília-DF: Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico N° 37, 1978, p. 6. Mimeogr. *Apud:* i) SILVA, José Francisco da. "Posse e uso da terra no Brasil: arrendamento e

De acordo com o Censo Agropecuário de 1970, o Nordeste rural abrigava, naquele ano, 3.350.700 famílias agrícolas, das quais 2.666.000 eram de baixa renda, isto é, famílias com uma renda anual de 200 a 250 dólares, o que equivalia a uma renda média *per capita*/ano de 40 a 50 dólares, admitindo-se cerca de cinco pessoas por família. [46] Nessas condições, havia no Nordeste, em 1970, 13.330.000 pessoas de baixa renda, incluídas, portanto, na categoria da *pobreza absoluta*.

Estudos realizados pela Sudene e Banco Mundial, sobre as condições do setor agrícola do Nordeste, constataram a existência de três milhões de famílias com renda *per capita* anual inferior a 50 dólares, elevando assim o número de pessoas em condições de pobreza absoluta para 15 milhões (50% da população regional). Tal situação também podia ser verificada ao se examinarem as informações disponíveis sobre o desemprego e o subemprego na Região. Com efeito, "a força de trabalho no Nordeste que, em 1972, se encontrava submetida a condições de subemprego (2.918.000 trabalhadores) e de desemprego (1.984.500 trabalhadores) era bem expressiva, correspondendo no total (4.902.512 pessoas) a 46,5% da população economicamente ativa-PEA da Região (10.588.324 pessoas)." [47]

Esse quadro de pobreza era ainda mais acentuado em alguns estados da Região. No Ceará, por exemplo, 64% da população economicamente ativa (803.500 pessoas) ganhavam, em 1970, menos de Cr$ 100,00 por mês − para um salário-mínimo de Cr$ 124,00. Essa proporção era de 52,4% para o Nordeste; 15,7% para o estado de São Paulo; e de 31,7% para o Brasil. "Ampliando um pouco mais a faixa de rendimentos, verificava-se que 80,2% da PEA do Ceará auferiam rendimentos iguais ou menores do que Cr$ 200,00 por mês, enquanto

---

parceria." Brasília-DF, **Simpósio O Homem e o Campo.** Fundação Milton Campos, jun. 1976, p. 2-5, Mimeogr.; ii) COMPATER. **A organização como base para um programa de apoio aos agricultores de baixa renda.** Brasília-DF: Ministério da Agricultura, Comissão de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural-Compater, 1975. Mimeogr.

46 D'APOTE, Vicenzo et alii. **Bases para uma política de colonização e reforma agrária no Nordeste do Brasil.** Recife-PE: Sudene, Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, 1972, p. 45 (Quadro 11.4). Mimeogr.

47 MARTINE, George, Op. cit., p. 243, *Apud:* KELLY, Maria do Socorro Barros & FERRAZ, Nara Pires. **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-1972.** Recife-PE: Minter/Sudene/Departamento de Recursos Humanos-DRH, 1975, p. 117-118 e 130-131. Mimeogr.

no Nordeste e no Brasil a proporção registrada era de 72,2% e 64,4%." No meio rural, as condições de vida eram bem menos favoráveis, pois em 17 das 23 microrregiões daquele estado, cerca de 80% da PEA agrícola (1.004.350 pessoas) ganhavam menos de Cr$ 100,00 por mês. Esse problema assumia contornos mais evidentes, em termos de concentração espacial da renda, quando se examinava a situação econômica da microrregião da capital do estado (Fortaleza), que respondia, em 1970, por 56,8% da renda total do Ceará. [48]

6.3.2 Programas Voltados para a Redução da Pobreza Rural

Os trabalhos orientados para a redução da pobreza rural no Brasil vinham-se dirigindo, de forma enfática, para o Nordeste, por ser a região mais pobre do País. As ênfases dos programas realizados nesse terreno, sob a ótica do desenvolvimento rural integrado, em sentido amplo, eram, entretanto, muito recentes. Em 1971, o Banco do Nordeste do Brasil, juntamente com a Universidade Federal do Ceará, o DNOCS e o *Settlement Study Center"*, de Israel, deu início aos primeiros passos nessa direção, ao realizar cursos de desenvolvimento rural integrado, criando condições favoráveis para que o problema agrícola regional pudesse ser refletido em outras bases. Esse esforço coincidiu também com o impulso que se dava à irrigação em áreas como o Nordeste Semiárido e o Vale do São Francisco, com o objetivo de melhorar a produtividade da agricultura e de contribuir para a redução dos efeitos das secas sobre a economia regional.

Mais tarde, a experiência seria ampliada com a criação do *Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste),* instituído em 1974. Esse programa, que se incluía na categoria do desenvolvimento rural integrado, tipo enfoque global, ainda que restrito a uma área determinada, correspondia a esforço mais efetivo no sentido de reduzir a pobreza rural. O Brasil, de forma idêntica ao que se verificara na Índia, também executava outros programas orientados para a melhoria das condições de vida da população rural pobre. Podiam ser destacados a esse respeito os de colonização na Amazônia − embora de expressão reduzida, face às dimensões do fenômeno da pobreza rural −, o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste-PIASS e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-Pronan.

---

[48] CEARÁ. **II plano de metas governamentais (1979-1983).** Fortaleza-CE: Imprensa Oficial do Ceará, 1979, p. 66, vol. 1 (Diagnóstico).

Esses programas eram concebidos e executados sem que se dispusesse de uma *política específica de desenvolvimento rural integrado,* em escala nacional. Não havia também na estrutura governamental uma instituição encarregada de planejar e coordenar, a nível nacional, as ações de desenvolvimento rural integrado. Esses papéis eram desempenhados pela SEPLAN-PR e pelos Ministérios do Interior e da Agricultura. Entretanto, cabia aos dois últimos a responsabilidade pelo planejamento, coordenação e execução de programas como os de irrigação e de colonização, competindo ao Ministério da Saúde, em particular, a tarefa de coordenar o PIASS e o Pronan, com a colaboração dos anteriores.

Apresentam-se a seguir o escopo, a organização e certos aspectos da execução de iniciativas como o Polonordeste, o Programa de Irrigação e o Pronan, dentre outros, a fim de melhor situar os trabalhos em curso àquela época no Brasil, relacionados ao desenvolvimento rural integrado.

6.3.2.1 Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste

Em sua concepção original, esse Programa não se voltava para a redução da pobreza rural reconhecida no Nordeste. Orientava-se, porém, para a solução de graves problemas ligados à produção e à comercialização de produtos agropecuários, assim como à oferta de serviços agrícolas (pesquisa, assistência técnica e crédito) e de infraestrutura (estradas vicinais, eletrificação rural e armazenamento). Todas essas áreas seriam, além disso, catalisadas por ações de reorganização agrária, para que os instrumentos de política agrícola disponíveis pudessem chegar ao produtor.

Os primeiros passos do Polonordeste foram, na realidade, um pouco contraditórios, pois, embora não objetivasse a redução da pobreza rural, inscrevia-se no domínio das soluções adotadas a esse respeito, na medida em que correspondia ao primeiro programa de desenvolvimento rural integrado do Nordeste. [49] Essa aparente contradição podia, no entanto, ser entendida como o resultado das imprecisões conceituais existentes no País, no momento de sua

---

[49] CARVALHO, Otamar de. "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste." **Boletim de Agricultura,** Sudene, Recife-PE, 2 (3): 35-60, jul/dez., 1974.

criação, a respeito do desenvolvimento rural integrado e, em consequência, das dificuldades para definir ações multissetoriais, levando em conta as diferenças geográficas, sociais e econômicas do espaço objeto de sua atuação. O Programa correspondia, assim, à tentativa mais consistente de intervenção governamental definida para a agricultura nordestina com base nas potencialidades efetivas da Região. Isso porque destacava *o que* e o *como fazer* em relação a espaços com possibilidades mais imediatas de aproveitamento ou a áreas onde em função das dificuldades agroclimáticas fosse necessário aprofundar os estudos e as pesquisas.

Nessa perspectiva, que incorporava visão integrada do planejamento setorial e espacial, o Polonordeste foi concebido segundo critérios que possibilitassem na prática:

i. a realização de investimentos em áreas de maior potencialidade física;
ii. a escolha de áreas efetivamente dotadas de recursos produtivos;
iii. a complementação de investimentos produtivos em curso; e
iv. o atendimento das necessidades econômicas e sociais da Região. (CARVALHO, 1974: 48-49.)

O Polonordeste não apresentava, como se vê, características específicas capazes de inseri-lo em conjunto de ações voltadas para a redução da pobreza rural. Entretanto, alguns de seus elementos de composição e a própria necessidade de ações nessa direção iriam contribuir para que o programa, com o tempo, passasse a atender objetivos econômicos regionais e necessidades básicas da população de baixa renda do Nordeste. Essa reversão de tendência, um pouco ajuizada pela realidade, permitia que as ações do Programa evoluíssem cada vez mais no rumo de uma estratégia de desenvolvimento rural integrado, do tipo enfoque global, ainda que restrito a áreas de uma determinada região.

As áreas selecionadas, de acordo com sua delimitação inicial, quando o Programa foi instituído, em 1974, pelo Decreto N° 74.794, de 29/01/1974, abrangiam uma superfície de 457.948 km^2 (30% do Nordeste) e eram habitadas por população equivalente a 7,4 milhões de pessoas (26,4% da Região), com base em dados do Censo

Demográfico de 1970.[50] Tais áreas compreendiam solos de distintas possibilidades e sistemas de produção variados, encontrando-se agrupadas em cinco categorias principais, assim conhecidas: *Áreas dos Vales Úmidos, Áreas de Agricultura Seca, Áreas das Serras Úmidas, Áreas dos Tabuleiros Costeiros* e *Áreas da Pré-Amazônia Maranhense.* Essas áreas são descritas, em seguida, na linha das informações constantes da Tabela 6.1, adiante.

Áreas dos Vales Úmidos. Compreendiam as bacias hidrográficas dos Rios São Francisco e Parnaíba e outros localizados no Nordeste Oriental. Seus solos apresentavam fertilidade média, a precipitação pluviométrica era baixa e irregular e a densidade demográfica variava de 11 a 12 hab./km^2. 89% das terras ali cultivadas encontravam-se em mãos de proprietários, sendo que 2,2% das propriedades apresentavam área inferior a 10 hectares e 50,3% área superior a 250 hectares. Tais áreas podiam ser bem aproveitadas em programas de agricultura irrigada.

Áreas de Agricultura Seca. Eram integradas por áreas do Sertão Cearense, do Seridó do Rio Grande do Norte e pela Zona de Irecê, na Bahia. Ali os solos eram fracos e as secas incidiam com grande frequência. A densidade demográfica era semelhante à dos Vales Úmidos, assim como o sistema de posse e uso da terra. (Tabela 6.1.) Nessas áreas dominavam as plantas xerófilas, à exceção das localizadas na Zona de Irecê, no estado da Bahia.

Áreas das Serras Úmidas. Correspondiam aos microclimas situados em pleno domínio da Zona Semiárida do Nordeste, com solos férteis, precipitação pluviométrica regular, densidade demográfica da ordem de 30 hab./km^2 e sistema de posse e uso da terra caracterizado pela presença mais visível de pequenos e médios proprietários, com área inferior a 50 hectares, e número maior de parceiros, quando comparada com as duas categorias anteriores.

Áreas dos Tabuleiros Costeiros. Espraiavam-se pelas áreas planas do litoral do Nordeste, que se estendiam desde o Rio Grande do Norte até o extremo Sul da Bahia. Seus solos eram de fertilidade baixa, que podia ser corrigida por meio da adubação química. As condições

[50] Em 1977, essas áreas foram ampliadas para cerca de 600.000 km^2, envolvendo 510 municípios e cerca de 10 milhões de habitantes, ainda segundo o Censo Demográfico de 1970.

topográficas eram boas, o mesmo ocorrendo em relação à precipitação pluviométrica, que era bem distribuída. A densidade demográfica era superior a 83 hab./km^2 e os problemas de estrutura agrária eram bem mais sérios do que os prevalecentes nas áreas referidas, dada a predominância das grandes propriedades sobre as pequenas e médias, em proporção superior à encontrada para as demais sub-regiões selecionadas. Os Tabuleiros Costeiros, dada a proximidade dos principais mercados consumidores da Região e a infraestrutura social existente, apresentavam, entretanto, muito boas possibilidades de aproveitamento econômico.

Áreas da Pré-Amazônia Maranhense. Eram constituídas de terras de exploração recente, que estavam sendo destinadas a projetos de colonização, como as do Alto Turi, que vinham recebendo apoio financeiro do Banco Mundial. Ali não havia problemas de escassez de água, embora os solos não fossem muito férteis. A estrutura agrária distinguia-se da predominante nas áreas anteriores, dada a presença de produtores incluídos na categoria de ocupantes – 27,6% contra 71,3% caracterizados como proprietários. Dos estabelecimentos ali localizados, 71,2% tinham área superior a 250 hectares, os quais correspondiam a apenas 0,4% do número de estabelecimentos existentes. (Tabela 6.1.) [51]

O Cartograma 6.1, adiante, mostra a localização das Áreas do Polonordeste. O planejamento e a coordenação das ações desse Programa eram realizados, em escala nacional, por Grupo Especial constituído de representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) – que coordenava os trabalhos do grupo –, do Ministério do Interior e do Ministério da Agricultura, de acordo com sistemática estabelecida no Decreto N° 75.370, de 13/02/1975. A nível regional, os trabalhos de planejamento eram conduzidos pela Sudene, por intermédio do Grupo Regional de Coordenação e Acompanhamento do Polonordeste-GRPN, utilizando-se a Superintendência do suporte de toda a sua estrutura organizacional.

---

[51] Ver a propósito: i) CARVALHO, Otamar de. "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste," op. cit., especialmente as páginas 56-57 (Tabela 1); ii) Fundação IBGE. Censo Agrícola de 1970, com base em tabulações especiais solicitadas pelo autor à referida Fundação.

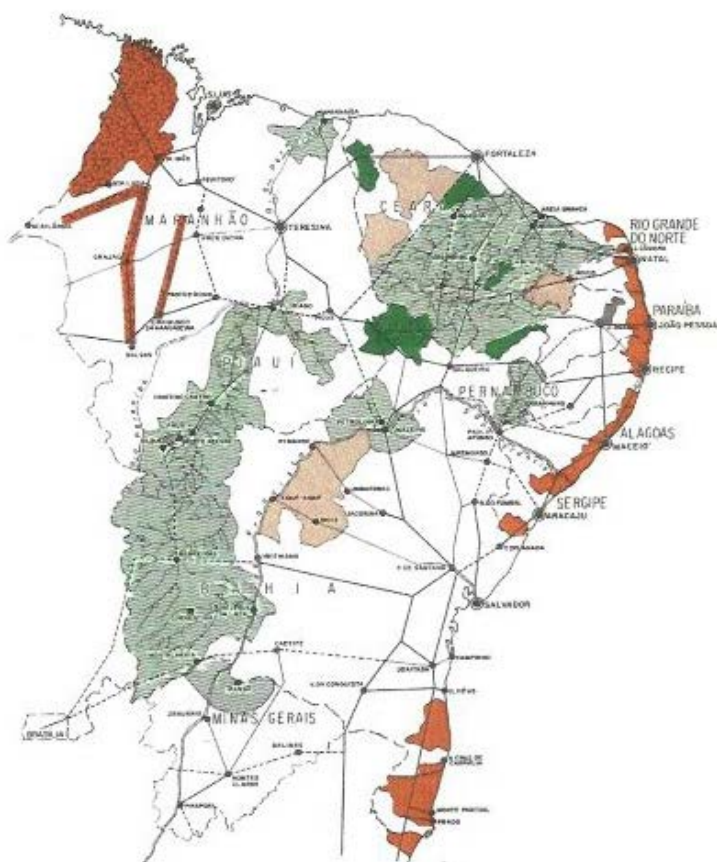
Tabela 6.1 - Programa de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste
Resumo das Áreas Selecionadas do Polonordeste. Estabelecimentos, Área Total e de Lavouras, Bovinos, Pessoal e Tratores, segundo os Grupos de Área Total

Grupos de Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)			Número			Estabelecimentos	Área (ha)			Número		
		Total	Lavouras		De Bovinos	De Pessoal	De Tratores		Total	Lavouras		De Bovinos	De Pessoal	De Tratores
			Permanentes	Temporárias						Permanentes	Temporárias			
	Proprietários							Arrendatários						
Total	357.457	23.404.080,9	1.767.318,6	1.552.414,7	3.524.003	1.508.693	2.306	65.481	699.742,3	82.172,1	167.488,3	128.625	201.760	135
Menos de 10	155.036	618.918,4	118480,9	202.421,5	286.477	460.789	91	54.210	120.572,9	19.340,2	74.405,5	40.267	149.926	3
10 a menos de 25	75.587	1.220.211,8	197.815,3	214.457,2	339.771	291.701	130	5.199	73.469,1	16.498,1	19763,7	18.578	19.944	7
25 a menos de 50	48.344	1.703.767,8	228.991,8	202.714,4	384.547	214.671	203	1.610	55.546,2	9.933,0	8.956,2	13.872	7.525	5
50 a menos de 100	35.753	2.478.802,8	278.682,8	209.937,0	487.658	182.423	206	3.198	61.049,4	8.963,5	7.033,9	10.541	5.074	4
100 a menos de 250	26.714	4.081.557,7	355.007,7	249.757,3	696.868	164.161	349	619	96.040,6	10.258,2	12.496,1	12.042	5.673	16
250 a menos de 1.000	13.039	5.899.404,3	352.800,5	277.720,8	813.985	129.220	664	409	188.465,0	13.329,4	37.865,7	19.492	10.709	93
1.000 e mais	2.926	7.401.418,1	235.539,6	195.406,5	513.477	65.610	663	54	104.599,1	3.848,7	6.967,2	13.174	2.619	7
Sem Área Declarada	58	-			1.220	118	-	182	-	-	-	659	290	-
	Parceiros							Ocupantes						
Total	44.554	645.527,5	85.949,0	92.773,5	60.149	130.383	15	149.112	2.106.701,7	160.537,9	341.162,1	431.815	447.456	74
Menos de 10	37.501	83.820,3	24.004,1	48.916,5	13.948	93.828	1	119.687	310.473,5	43.459,2	202.195,0	182.969	333.851	2
10 a menos de 25	3.805	56.563,6	20.896,2	14.290,3	7.671	16.983	1	14.085	214.405,1	36.365,9	50.611,4	58.053	50.447	11
25 a menos de 50	1.424	48.554,4	11.450,6	7.408,5	5.487	7.087	2	6.244	218.280,9	21.451,0	29.372,9	42.135	25.452	4
50 a menos de 100	868	59.520,6	8.707,8	6.245,0	6.542	4.836	2	3.210	209.796,1	16.006,4	19.379,8	34.523	14.320	6

Grupos de Área (ha)	Estabeleci-mentos	Área (ha)			Número			Estabeleci-mentos	Área (ha)			Número		
		Total	Lavouras		De Bovi-nos	De Pes-soal	De Tra-tores		Total	Lavouras		De Bovi-nos	De Pessoal	De Trato-res
			Permanentes	Temporárias						Permanentes	Temporárias			
	Proprietários							Arrendatários						
100 a menos de 250	567	88.638,3	8.154,4	6.245,0	9.082	3.946	2	2.968	310.604,2	16.427,7	18.549,8	39.935	11.414	17
250 a menos de 1.000	296	143.412,6	9.897,4	6.867,2	11.445	2.617	4	847	385.911,0	13.738,9	13.398,9	36.625	5.932	23
1.000 e mais	84	165.017,7	2.838,5	2.801,0	5.974	1.063	3	212	457.230,9	7.254,3	7.524,3	22.242	2.068	10
Sem Área Declarada	9	-	-	-	-	23	-	1.859	-	-	-	15.333	3.972	1

Fonte dos Dados Básicos: Fundação IBGE. Censo Demográfico de 1970.

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE ÁREAS INTEGRADAS DO NORDESTE

(POLONORDESTE)

Cartograma 6.1
Áreas do Polonordeste
Fonte: SEPLAN-PR. **Programa de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste.** Brasília-DF: SEPLAN-PR, 1974.
(Cf. Exposição de Motivos Interministerial Nº 269-B de 2/10/1974 & Decreto Nº 74.794, de 30/10/1974.)

A contribuição apresentada pela Sudene a esse respeito vinha sendo bem menor do que a que poderia ser prestada, em virtude do seu reduzido poder de decisão em matéria de concepção, planejamento e coordenação das ações executivas decorrentes da implementação do Programa. Essa reduzida contribuição devia-se à excessiva centralização do governo federal sobre a condução dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional,* exercida pela SEPLAN-PR, durante o período de 1975-1979. [52] Entretanto, é necessário registrar os propósitos definidos pelos novos dirigentes brasileiros, que assumiram as rédeas do poder, em março de 1979, sobre a devolução gradual à Sudene de algumas de suas prerrogativas de Entidade encarregada de coordenar o esforço do governo federal em benefício do Nordeste. De acordo com as novas orientações estabelecidas nesse sentido, a coordenação dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional seria efetuada pelo Ministério do Interior, em escala nacional, e pela Sudene, no caso do Nordeste, a nível regional. Levada à prática, essa reorientação poderia contribuir para a dinamização e adequação aos interesses regionais de programas como o Polonordeste e outros que lhes eram complementares, como o de Irrigação e o Projeto Sertanejo. (Ver, a propósito, o Decreto N° 83.436, de 10/05/1979.)

A nível local, que coincidia com a esfera administrativa dos governos estaduais, os trabalhos do Polonordeste eram realizados em dois níveis: um de caráter político-administrativo e outro de natureza técnico-executiva. As tarefas do primeiro tipo eram desenvolvidas por um Conselho Diretor, constituído de Secretários Estaduais e de representantes dos órgãos envolvidos com a execução do Programa (Ministério da Agricultura, por intermédio de suas entidades vinculadas − Embrapa e Embrater, dentre outras −, Sudene e bancos oficiais). Os trabalhos do segundo tipo ficavam a cargo de Unidades Técnicas, compostas por pessoal administrativo e técnico indicado pelos governos dos estados. Eram essas unidades que se encarregavam da implementação dos Projetos do Polonordeste, com outros órgãos executores. [53]

---

[52] Sobre o assunto, veja-se a discussão realizada no item 5.3.4.3 do Capítulo 5.

[53] Há dois documentos básicos sobre o assunto: i) BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) /Ministério do Interior-Minter/Ministério da Agricultura-Minagri. **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-Polonordeste).** Brasília-DF: Minter, 1976; e ii) BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) /Ministério do Interior-Minter/Ministério da

As ações do Polonordeste resultavam de esforço de planejamento desdobrado em três etapas: (i) a de programação global; (ii) a dos planos operativos anuais; e (iii) a de acompanhamento permanente. Os responsáveis pelo Programa, nos três níveis mencionados, dependendo de suas funções, participavam com maior ou menor intensidade da execução dessas etapas. [54] A *primeira etapa* era executada pelo Grupo Especial de Coordenação e Acompanhamento, em articulação com o Grupo Regional, apoiado pelas Unidades Técnicas, no tocante ao fornecimento de informações socioeconômicas e de indicação de ações programáticas. Tratava-se, contudo, de uma etapa cujas tarefas se renovavam apenas no médio prazo, em correspondência com as diretrizes estabelecidas no planejamento nacional e regional. Da *segunda etapa* participavam também o Grupo Regional e as Unidades Técnicas, que se encarregavam de detalhar a programação anual, tomando por base projetos elaborados por essas últimas, de acordo com as diretrizes da programação global. A *terceira etapa* correspondia à elaboração dos *Planos Operativos Anuais*, que eram aprovados pelo Grupo Regional e depois submetidos, por intermédio da Secretaria-Geral do Ministério do Interior, ao Grupo Especial, o qual, por sua vez, os encaminhava aos Secretários-Gerais dos três Ministérios − SEPLAN-PR, Ministério do Interior e Ministério da Agricultura − envolvidos com o Programa, para aprovação final.

O ajustamento dos *Planos Operativos Anuais* com as diretrizes da programação global, bem como o desempenho das diferentes instituições executoras, correspondia ao trabalho de coordenação e acompanhamento. Era com base na análise das informações do sistema de acompanhamento existente que se introduziam modificações na programação anual ou mesmo na liberação de recursos para determinadas áreas. O sistema funcionava a partir dos *Relatórios Trimestrais* elaborados pelos órgãos executores, examinados pelas Unidades Técnicas e Conselhos Diretores, consolidados pelo Grupo Regional e apreciados pelo Grupo Especial, para aprovação pelos Secretários-Gerais dos Ministérios envolvidos. Tratava-se, assim, de um longo caminho que, se não funcionava bem, poderia

---

Agricultura-Minagri. **Polonordeste: manual de administração**. Recife-PE: SEPLAN-PR, 1977. Mimeogr.

[54] BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/Ministério da Agricultura/Ministério do Interior/Banco Central do Brasil. **Polonordeste: diretrizes para o planejamento.** Brasília-DF: SEPLAN-PR, 1976, p. 52-54. Mimeogr.

ser aperfeiçoado a curto prazo. Na realidade, com a passagem do comando do Programa, em escala regional, para a Sudene, admitia-se haver mais agilidade na sua implementação, assim como a melhoria do inter-relacionamento institucional das diferentes entidades responsáveis por sua execução.

As ações executivas nas áreas selecionadas de cada estado do Nordeste eram conduzidas, em primeiro lugar, sob o estímulo do Conselho Diretor, pois aí estavam representados todos os órgãos executores. Mas era a Unidade Técnica que comandava o processo de implementação dos Projetos do Polonordeste, na medida em que era ela que elaborava o *Plano Operativo Anual* e coordenava, por intermédio de um gerente, a execução das atividades programadas. Para cada Projeto havia um gerente, pertencente à Unidade Técnica, mas que trabalhava no município onde se localizava o Projeto. Esse gerente desempenhava o papel de articulador das ações executivas interinstitucionais. Para tanto, mantinha contatos com os organismos executores e com a comunidade beneficiária, *per se* ou com os órgãos encarregados da execução das atividades de um determinado projeto.

A participação da comunidade no processo de planejamento e de execução das ações do Polonordeste era pequena. Embora o Programa fosse orientado para o atendimento das necessidades dos pequenos e médios produtores rurais, assim como para outras categorias de trabalhadores agrícolas, os benefícios que lhes chegavam eram expressos pela concessão de crédito e prestação de assistência técnica. Tais ações correspondiam, nessa fase, a uma pequena parcela do esforço do Programa, pois grande parte dos recursos mobilizados se destinava aos projetos de infraestrutura agrícola. Destaque-se, nesse sentido, que a melhoria da infraestrutura nas áreas de influência dos projetos iria contribuir para que, no médio prazo, aumentasse a participação das comunidades, em particular as mais isoladas dos centros de decisão, desde que se incentivasse a criação de organizações associativas. Essa participação não chegava a ser maior à conta da reduzida capacidade de associação até então demonstrada na prática pela população rural do Nordeste, pelo menos na perspectiva dos instrumentos disponíveis nesse campo. O estímulo à formação de diferentes tipos de associações de produtores e de trabalhadores agrícolas constituía, por isso mesmo, fator básico para que o Polonordeste apresentasse resultados sociais compatíveis com seus objetivos e concepções iniciais.

As intervenções do Programa eram realizadas mediante a execução de *Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs)* e de *Projetos de Colonização*, além de ações de apoio, vinculadas à capacitação de recursos humanos e à execução de projetos complementares. Essa distinção podia conduzir à formação de ideias, à primeira vista, imprecisas quanto aos contornos conceituais do Programa. Entretanto, o *Polonordeste* inscrevia-se – sem maiores dificuldades – no domínio do *desenvolvimento rural integrado*, não apenas pelas ações que estavam sendo então executadas, mas em particular pelas suas perspectivas futuras. Com base nos conceitos antes apresentados, era fácil entender que um *Programa de Colonização* podia ser considerado como pertencente ao domínio do desenvolvimento rural integrado. Logo, todas as ações do programa estariam se realizando sob o marco do desenvolvimento rural, ainda que em sentido restrito. Essas pequenas discrepâncias de natureza conceitual não deveriam ser consideradas como suficientes para descaracterizar o Programa como tal. Além do mais, certas ações de alguns dos seus PDRIs, bem como determinadas atividades complementares, incluíam-se muito mais na categoria de programas de apoio do que de Programas de Desenvolvimento Rural, do Tipo Enfoque Global ou da categoria de Programas de Conteúdo Mínimo. Era possível, assim, na perspectiva do médio prazo, inscrever o Polonordeste no conjunto de programas de desenvolvimento rural, do tipo enfoque global, ainda que restrito a áreas selecionadas de uma dada região – o Nordeste do Brasil.

Nas diferentes subáreas pertencentes às áreas selecionadas mencionadas,[55] encontravam-se em execução 47 Projetos do Polonordeste, assim classificados: 32 Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado-PDRIs; 4 Projetos de Colonização (Alto Turi, no Maranhão; Serra do Mel e Lagoa do Boqueirão, no Rio Grande do Norte; e Serra do Ramalho, na Bahia); e 11 Projetos de Apoio ao Programa de Irrigação do Nordeste, a cargo do DNOCS e da Codevasf. Além desses Projetos, eram desenvolvidas diversas atividades de natureza complementar, referentes a treinamento e capacitação de recursos humanos, pesquisas na área do Trópico Semiárido, apoio às equipes de coordenação regional e estaduais e desenvolvimento de pesquisas agronômicas básicas.[56]

---

[55] *Áreas dos Vales Úmidos, Áreas de Agricultura Seca, Áreas das Serras Úmidas, Áreas dos Tabuleiros Costeiros* e *Áreas da Pré-Amazônia Maranhense.*

[56] BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria Geral. **Balanço das ações governamentais em curso no Nordeste (com ênfase no período 1974-1977).** Brasília-DF: 1977, p. 37.

Esses projetos beneficiavam, em 1977, em matéria de crédito rural, a 35.000 produtores rurais do Nordeste. Beneficiavam, de forma indireta, a muitos outros produtores e trabalhadores agrícolas. É importante, entretanto, salientar que o Polonordeste, pelos rumos então adotados, poderia atender a um número muito maior de produtores rurais (proprietários ou não) até o final do *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).* Nesse sentido, as metas previstas para o final de 1979 equivaliam a multiplicar por três o número de produtores rurais atendidos pelo Programa (elevação de 35.000, em 1977, para 100.000 produtores, em 1979), assim como o número de famílias beneficiadas por projetos de natureza social, desenvolvidos em função do Programa (aumento de 150.000, em 1977, para 390.000 famílias, em 1979). [57]

Os recursos financeiros para a execução do Polonordeste provinham de fontes diversas, como as seguintes:

i. programas especiais – como o *Programa de Integração Nacional-PIN* e o *Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste-Proterra* –, que passavam da categoria de programas especiais para a de instrumentos financeiros, pois era com os recursos desses dois programas que se estava financiando àquela época a maioria dos Programas Especiais em curso no País;
ii. orçamento da União, ainda que em parcelas reduzidas, considerando os aportes dos órgãos executores do Programa pertencentes à esfera federal;
iii. bancos oficiais, como o Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, para aplicação na área de crédito rural; e
iv. recursos externos, para certos PDRIs, tendo como fonte o Banco Mundial.

Os *Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado do Polonordeste* não contavam com recursos financeiros das comunidades beneficiárias, como ocorria, por exemplo, na Índia, ainda que pudessem dispor de contribuições, em escala reduzida, dos governos estaduais. O financiamento do Programa correspondia assim a esforço quase que exclusivo do governo federal. Era importante, entretanto, considerar

[57] Idem, p. 39.

a possibilidade de participação da comunidade neste sentido, identificando-se eventuais formas de contribuição, à medida em que fossem sendo dinamizados os trabalhos de incentivo ao associativismo rural.

Os resultados do Polonordeste eram pouco expressivos, mas não havia dúvida de que podiam e deviam ser expandidos de forma considerável, não apenas por se tratar de um programa de implementação recente, como pelas possibilidades que podia oferecer à população rural do Nordeste, em matéria de geração de emprego, caracterizando-se assim como um dos programas governamentais voltados para a agricultura de maior conteúdo social. Ao salientar os resultados potenciais do Programa, era possível ressaltar a contribuição especial que vinha sendo prestada ao Polonordeste pelas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs, instituições criadas e instaladas pela Sudene e pelo Ministério da Agricultura, com o apoio técnico da FAO, através do Projeto de Planejamento Agrícola FAO/Ministério da Agricultura. Assinale-se ainda que foi a partir da experiência das CEPAs do Nordeste que se concebeu e se instalou no Brasil o *Sistema Nacional de Planejamento Agrícola,* no âmbito do Ministério da Agricultura. A condução dessa importante experiência foi tratada no Capítulo 2 anterior.

As CEPAs funcionaram e vinham funcionando como a base central de apoio ao Programa, a nível dos estados, uma vez que a partir delas é que haviam sido montadas as Unidades Técnicas do Polonordeste. Os primeiros PDRIs do Programa foram elaborados por essas Comissões. Embora não correspondessem nos diferentes estados às Unidades Técnicas, as CEPAs se encarregavam das tarefas de elaboração de todos os programas e projetos de desenvolvimento agrícola na esfera do Polonordeste. Sem a base técnica e institucional das CEPAs, teria sido muito difícil fazer com que o Programa alcançasse os progressos então obtidos, em particular os relacionados ao planejamento e à execução a nível local.

À época, merecia destaque o interesse do Banco Mundial em relação ao fortalecimento e ampliação do Programa. A esse respeito, o Banco vinha mantendo contatos com a Sudene e o governo do estado do Ceará, desde 1978. No período de abril/maio de 1979, fora confirmada a intenção do Banco em aumentar sua participação na execução do Programa naquele estado. A ideia do Banco e do governo do Ceará consistia na elaboração e execução de um amplo programa de desenvolvimento rural para todo o estado, tomando por base a experiência

dos quatro PDRls que vinham sendo ali executados, um dos quais – o da Serra da Ibiapaba – já contava com o apoio financeiro do Banco. Com a execução de um programa com tais dimensões, seria possível, sem dúvida, melhorar o inter-relacionamento das instituições federais e estaduais que atuavam no Ceará, nos campos do desenvolvimento agrícola e agrário.

6.3.2.2 Programa de Irrigação

A agricultura irrigada, em particular a conduzida por iniciativa do setor público, em virtude da integração setorial e institucional que predominava na execução de diferentes atividades em torno de uma determinada área – o Perímetro (ou Projeto) de Irrigação –, podia ser considerada como vinculada ao domínio do desenvolvimento rural integrado. Não apresentava, contudo, as características sociais inerentes aos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado-PDRIs típicos. Nesse sentido, a irrigação podia ser considerada mais como um instrumento voltado para a elevação da produção e da produtividade agrícolas, em áreas onde os recursos de solo e água eram escassos, do que para a geração de emprego, *lato sensu*. Essa perspectiva era, entretanto, restritiva, não apenas no contexto dos problemas de emprego existentes em áreas subdesenvolvidas, como em termos da contribuição que a agricultura irrigada poderia oferecer, a médio prazo, no campo social. As possibilidades a esse respeito se concretizavam à medida em que um Programa ou um Projeto de Irrigação entrava na fase de efetiva consolidação, expressa pelo inter-relacionamento da atividade produtiva com as de beneficiamento/transformação de terras e de comercialização da produção.

A agricultura irrigada que, então, se praticava no Brasil, por motivação do setor público federal, estava restrita, em grande parte, ao esforço em curso no Nordeste. Mas a irrigação que ali se realizava ainda não atingira essa fase, embora já se contasse com iniciativas de grande potencial nesse sentido. Era o caso do Projeto de Irrigação de Morada Nova, no estado do Ceará, conduzido pelo DNOCS, e o Projeto Bebedouro, localizado no município de Petrolina, estado de Pernambuco, executado sob a responsabilidade da Codevasf. [58]

---

[58] A Codevasf foi criada em 1974, pela Lei N° 6.088, de 16/07/1974. Com sede e foro no Distrito Federal, tinha como **área de atuação** o vale do Rio São Francisco, compreendendo partes dos estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. Sua **área de atuação** foi alterada, **pela primeira vez**, no ano

As áreas cultivadas sob o regime da irrigação, no Brasil, cobriam em 1976 uma superfície de 838.487 hectares, dos quais 95,2% eram administrados pela iniciativa privada, 3,4% pelo governo federal e 1,4% pelos governos estaduais (Tabela 6.2). Até aquela data, cerca de 55% (15.574 ha) da área total operada pelo governo federal (28.229 ha) localizavam-se nos perímetros de irrigação administrados pelo DNOCS (11.022 ha) e pela Codevasf (4.552 ha). Além dessas áreas, encontravam-se em operação no Nordeste, até 1976, mais 42.975 ha a cargo da iniciativa privada (72,7% do total regional) e 521 ha sob a responsabilidade dos governos dos estados (Tabela 6.2). Esses resultados, em relação ao Nordeste, ampliaram-se de 1976 até 1978, tanto no que diz respeito ao trabalho do DNOCS como da Codevasf.

Tabela 6.2 - Brasil. Áreas Irrigadas em Operação, segundo as Grandes Regiões, sob a Responsabilidade dos Governos Federal e Estaduais e da Iniciativa Privada. Situação Vigente em 31/12/1976

Esferas de Responsabilidade	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sul		Sudeste		Brasil	
	Número Absoluto (ha)	%	Número Absoluto (ha)	%	Número Absoluto (ha)	%	Número Absoluto (ha)	%	Número Absoluto (ha)	%	Número Absoluto (ha)	%
Governo Federal	-	-	15.574	26,3	-	-	1.539	0,7	11.116	1,9	28.229	3,4
Governo Estadual	-	-	521	0,0	-	-	7.138	3,3	4.170	0,8	11.829	1,4
Iniciativa Privada	1.547	100,0	42.975	72,7	-	-	206.989	96,0	546.918	97,3	789.159	95,2
Total	1.547	100,0	42.975	100,0	-	-	215.666	100,0	562.204	100,0	838.487	100,0

Fonte dos Dados Básicos: Ministério do Interior. (Levantamento realizado pela Secretaria-Geral do Ministério e pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional – Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul –, com a colaboração das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs e outros órgãos dos governos dos estados.)

2000, pela Lei Nº 9.954, de 06 de janeiro de 2000. Com sede e foro no Distrito Federal, sua área de atuação passou a compreender partes dos vales dos rios São Francisco e Parnaíba, compreendendo os estados de Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Piauí e Maranhão. Sua **área de atuação** foi modificada, **pela segunda vez,** em 2018, passando a abranger parte das bacias hidrográficas dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru, Mearim, Vaza-Barris, Paraíba, Mundaú, Jequiá, Tocantins, Munim, Gurupi, Turiaçu, Pericumã, Una, Real, Itapicuru, e Paraguaçu, nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Sergipe, Tocantins e no Distrito Federal, bem como nas demais bacias hidrográficas dos estados de Alagoas, Maranhão e Sergipe, conforme disposto na Lei N° 13.702, de 06 de agosto de 2018, que alterou as duas leis anteriores.

O DNOCS tinha sob sua responsabilidade, em 1978, a implementação de 34 projetos de irrigação, localizados no Semiárido Nordestino, abrangendo uma área geográfica de 328.664 ha de terras irrigáveis. Dessa área, 39.954 hectares encontravam-se em implantação (compreendendo nesse sentido as superfícies dos perímetros irrigados) e 20.781 hectares em operação (situação até dezembro de 1978). Aos 328.654 hectares se somavam mais 432.259 hectares de terras exploráveis em regime de agricultura de sequeiro – circunjacentes aos Perímetros de Irrigação –, cujo desenvolvimento dependia da atuação do Departamento de Secas. Havia, assim, 760.923 hectares de terras em processo de beneficiamento, ainda que parcial. Até dezembro de 1978, o DNOCS havia promovido o assentamento de 3.616 irrigantes, nas áreas em operação mencionadas. [59]

Os trabalhos da Codevasf, nesse campo, compreendiam a instalação de empresas agroindustriais e empreendimentos de colonização para pequenos produtores, executados em 20 Projetos de Irrigação. Até dezembro de 1978, a Empresa havia implantado 22.070 hectares, colocado em operação 8.510 ha e promovido o assentamento de 1.103 famílias de irrigantes. [60]

Dessa forma, era fácil verificar que o esforço governamental no campo da agricultura irrigada era ainda muito reduzido no Nordeste, não havendo condições para que a irrigação pudesse desempenhar, como seria desejável, papel importante em matéria de geração de emprego. A Região estava, portanto, muito atrasada nesse terreno, quando se sabia que havia recursos de solo e água utilizáveis sob o regime da irrigação em áreas da ordem de, pelo menos, 1.000.000 de hectares. Podia-se admitir que os pequenos progressos alcançados no Nordeste no domínio da agricultura irrigada decorriam da reduzida prioridade conferida à matéria. A escassez de recursos para a execução de programas mais amplos de irrigação passava, em última análise, a ser o corolário das indefinições políticas relacionadas ao assunto.

Desatentos a essas circunstâncias, muitos especialistas em problemas do desenvolvimento criticavam sem restrições o *Programa de*

---

[59] BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria-Geral. Secretaria de Planejamento e Operações-SPO. **Balanço das ações realizadas pelo Ministério do Interior no período 1974-1978.** Brasília-DF: 1978 p. 287. Mimeogr.

[60] Idem, p. 288.

Irrigação do Nordeste, considerando vultosos seus custos de implantação e inadequados seus resultados sociais. Numa perspectiva de resultados imediatos, não apenas econômicos como sociais, as críticas apresentadas por esses especialistas podiam ser consideradas corretas. Mas a longo prazo, admitida a concessão de maior prioridade à irrigação, tais críticas perdiam sentido. Entretanto, não se podia deixar de atribuir aos críticos da irrigação então realizada no Nordeste pelo DNOCS e pela Codevasf, um mérito especial, qualificado pelas restrições que faziam à técnica intensiva em capital utilizada nos Projetos em operação ou em processo de implantação. O processo em curso, para alguns desses analistas, apresentava efeitos altamente negativos sobre as metas de emprego, "sem se considerar o fato de que técnicas capital-intensivas acompanhavam o modelo de irrigação praticado, exacerbando os problemas de excedentes demográficos da Região." [61] A relação capital-trabalho encontrada para os Projetos de Irrigação de Sumé e São Gonçalo, na Paraíba, e de Morada Nova, no Ceará, era sete vezes superior à média da agricultura brasileira, "entendendo-se, assim, porque a previsão de empregos do DNOCS para 1980 representava 2,3% da população rural excedente da zona semiárida" e porque ao "final de 1975 apenas 4% da meta de 1980 tinham sido satisfatórias em termos de absorção de trabalho." [62]

Clóvis Cavalcanti, um dos mais competentes analistas dos problemas nordestinos, salientava que "os cálculos de custo-benefício que precedem a implantação do empreendimento irrigado geralmente comprovam de modo taxativo a viabilidade da iniciativa," uma vez que os critérios econômicos prevaleciam sobre os sociais. [63] Mas se essas distorções tinham lugar nos projetos de irrigação do DNOCS, elas se agravavam ainda mais nos conduzidos pela Codevasf, cuja orientação principal consistia em apoiar e promover a agricultura irrigada, por meio de grandes empresas, no Vale do São Francisco.

Nessas condições, a dimensão social que podia ser atingida, a médio e longo prazo, com a dinamização da agricultura irrigada no

---

[61] CAVALCANTI, Clóvis. **Introdução à economia do Nordeste.** Guarujá-SP: ANPEC, 1976, p. 22. (IV Encontro Nacional de Economia, Guarujá-SP, 8 a 10 de dezembro de 1976). Mimeogr.

[62] HALL, Anthony. **Drought and irrigation in Northeast Brazil.** Glasgow, University of Glasgow, 1976, p. 111-112. Mimeogr. (PhD Thesis.) *In:* CAVALCANTI, Clóvis. Op. cit. p. 22.

[63] CAVALCANTI, Clóvis. Op. cit. p. 22.

Nordeste, só se concretizaria na medida em que se alterassem os coeficientes técnicos de produção, então utilizados, requerendo-se para tanto que se optasse pela necessidade de adoção de tecnologias menos intensivas em capital. Na medida em que as decisões pudessem orientar-se nessa direção, seria possível incluir a agricultura irrigada, que se praticava no Nordeste Semiárido e no Vale do São Francisco, no domínio dos *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado,* do tipo *Enfoque Global,* embora restritos a uma determinada zona. Até lá, entretanto, seria necessário realizar muitas modificações na concepção e na estratégia executiva dos programas de irrigação conduzidos pelo Ministério do Interior, através do DNOCS e da Codevasf.

Algumas das restrições então impostas ao Programa de Irrigação podiam ser eliminadas, sem maiores dificuldades políticas, à medida em que se incentivasse a introdução de indústrias no meio rural. A esse respeito, eram animadoras as perspectivas advindas de estudo realizado pelo BNB, Sudene, DNOCS e o *Settlement Study Center* de Rehovot (Israel), objetivando "estudar as condições necessárias para a introdução de empresas industriais nas regiões rurais, os sistemas de administração e as tecnologias requeridas para a melhoria das condições sociais e econômicas em comunidades rurais, e os problemas organizacionais que provavelmente iriam surgir." [64]

A despeito de certas preocupações do Ministério do Interior, em relação às repercussões sociais do Programa de Irrigação do Nordeste, não seria demais insistir na conveniência de incentivar a realização de estudos socioeconômicos relacionados ao impacto dos projetos de irrigação nas áreas de assentamento recente. Embora se reconhecesse o papel da irrigação como instrumento de promoção do desenvolvimento agrícola, não se podia deixar de admitir que sua contribuição social seria apenas marginal, se não fossem adotadas modificações tecnológicas significativas no modelo de exploração àquela época em curso. Num mundo onde até os recursos renováveis começavam a escassear, a prática da agricultura irrigada tendia a assumir relevo, mas para isso era fundamental que se evitasse a prevalência de critérios econômicos sobre critérios sociais, pois o que estava em jogo era a sobrevivência e o bem-estar das populações.

---

[64] TÁVORA FILHO, Almir Fernandes & LEITE, Pedro Sisnando. "A estratégia do desenvolvimento rural integrado." **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza-CE, 8 (2): 283-310, abr./jun. 1977, p. 294-295.

6.3.2.3 Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-Pronan

Com a criação do Pronan, pelo Decreto N° 77.116, de 06/02/1976, o governo brasileiro dera um passo importante no sentido de encaminhar de modo mais adequado soluções para os graves problemas da desnutrição encontrados em diferentes áreas do país. Esse Programa, ainda que não se vinculasse ao terreno do desenvolvimento rural integrado, pertencia à categoria dos que se destinavam a contribuir para a melhoria das condições de vida da população de baixa renda. Distinguia-se, além disso, dos que foram antes examinados, por atuar em todo o território nacional; ainda que estivesse submetido a essa circunstância, ele se voltava em termos de execução para as áreas mais carentes das regiões brasileiras pobres. Ademais, era um programa que podia complementar muitas das ações de interesse particular para o Polonordeste e outros Programas Especiais.

Com o Pronan, o governo procurava atuar de forma integrada junto às áreas de oferta e demanda de alimentos, segundo diretrizes de ação básicas orientadas para:

i. a racionalização da oferta de serviços de suplementação alimentar;
ii. a melhoria do sistema de produção e comercialização de alimentos;
iii. o combate às carências nutricionais específicas;
iv. a realização de estudos e pesquisas nos campos da alimentação e nutrição; e
v. a capacitação e o aperfeiçoamento de recursos humanos necessários à implementação do Programa. [65]

O Pronan conferia prioridade aos pequenos produtores rurais de baixa renda, na medida em que procurava oferecer-lhes melhores condições para a comercialização de seus produtos, evitando os intermediários. Uma outra característica básica do Programa dizia respeito à preocupação com as gestantes, nutrizes e menores de sete anos, integrantes de grupos de baixa renda e com os escolares de estabelecimentos oficiais de ensino do 1° grau.

[65] BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico. **Programa nacional de alimentação e nutrição-Pronan.** Brasília-DF, 1976, p. 17-19.

Para que essas pessoas pudessem vir a ser beneficiadas, seria necessário modernizar e dinamizar o funcionamento das instituições encarregadas da execução de programas governamentais de suplementação alimentar, assim como obter a participação consciente de órgãos e entidades governamentais no financiamento dos produtos a serem utilizados na suplementação alimentar. A colaboração, com propósitos semelhantes, da empresa privada, era também esperada, ainda que para tanto fosse necessário conceder financiamentos e incentivos fiscais especiais.

Uma das inovações importantes do Programa, relacionada ao fortalecimento da economia do pequeno produtor, tinha a ver com a aquisição de alimentos dos próprios beneficiários para a utilização em projetos de suplementação alimentar de outros grupos de baixa renda. Com esse procedimento, procurava-se evitar a venda em áreas pobres de produtos adquiridos em áreas mais desenvolvidas, aumentando o efeito multiplicador dos investimentos realizados nas zonas atrasadas.

O Programa apresentava outra característica que o distinguia de muitos dos esforços governamentais realizados nesse campo, expressa pela quantificação precisa das diferentes categorias de beneficiários, o que por certo iria facilitar o acompanhamento e a avaliação do desempenho das instituições encarregadas de sua implementação. As metas do Pronan, no período 1976-1979, estavam especificadas no sentido de:

i. atender a cerca de 1,9 milhão de gestantes e nutrizes, 4,2 milhões de crianças com idade inferior a 7 anos, 9,1 milhões de escolares do 1° grau e 90.000 famílias de pequenos produtores rurais;
ii. realizar a fluoração da água de abastecimento público das cidades com população inferior a 50.000 habitantes, de forma a atender, no período de 1976-1979, contingente da ordem de 25 milhões de pessoas; e
iii. melhorar a alimentação dos trabalhadores de baixa renda, beneficiando nesse sentido a 5,6 milhões de pessoas. [66]

[66] Idem, p. 47-48.

Na execução do Programa estavam envolvidos os Ministérios da Saúde (por parte do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN), da Agricultura, da Assistência e Previdência Social, da Educação e Cultura, da Fazenda – por intermédio do Banco do Brasil –, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, os governos dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e de vários municípios. Os recursos mobilizados pelo Pronan provinham de fontes orçamentárias, não-orçamentárias (Banco do Brasil, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social-FAS e da Financiadora de Estudos e Projetos-Finep), além de outras fontes (estados, territórios, distrito federal e municípios e empréstimos externos).

Mais uma vez, verificava-se a ausência da comunidade local no esforço de execução de programas realizados em seu benefício direto. Embora não se devesse esperar participação financeira elevada da comunidade, seria importante considerar sua colaboração voluntária nesse sentido, avaliável ou não em dinheiro.

6.3.2.4 Outros Programas

Além dos programas mencionados no item anterior, o governo brasileiro vinha executando outros, cujos propósitos eram, em muitos sentidos, semelhantes. Esses programas, embora elaborados sem uma preocupação mais explícita com a redução da pobreza rural, podiam, entretanto, contribuir a tal respeito, desde que passassem por algumas reformulações e fossem executados em estreita articulação com programas como o *Polonordeste*, que apresentava concepção abrangente nesse terreno. Nesse sentido, deviam ser destacados o *Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste (Projeto Sertanejo)*, concebido pela Sudene, no âmbito do Ministério do Interior, e o *Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais-Prodecor*, elaborado e conduzido pelo Ministério da Agricultura. Ambos se voltavam para a solução de grande parte dos problemas do Nordeste rural, mas suas ações eram levadas à prática sem que se considerassem as necessárias inter-relações com os programas que se destinavam, em princípio, ao mesmo público-meta, aqui compreendidos os pobres das zonas rurais do Nordeste.

O *Projeto Sertanejo* fora criado pelo Decreto N° 78.299, de 23/08/1976. Tinha por finalidade fortalecer a economia de pequenas e médias unidades de produção agropecuária do Nordeste Semiárido, de modo a torná-las mais resistentes às secas que frequentemente

afetavam aquela região. Um dos grandes méritos do Projeto Sertanejo consistia na definição precisa da população a ser beneficiada e que estava compreendida pelos seguintes estratos:

I. trabalhadores sem terra (arrendatários, parceiros e ocupantes) e assalariados;
II. pequenos proprietários;
III. médios proprietários que dispusessem de estabelecimentos com área de até 500 ha, desde que apresentassem possibilidades de valorização integral de suas terras, com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de maior utilização de mão de obra; e
IV. proprietários de terra com área superior a 500 ha, cujos projetos, aprovados pela Sudene e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, proporcionassem o acesso à terra a trabalhadores dos estratos I e II anteriores.

O *Projeto Sertanejo*, por se destinar ao atendimento de agricultores com as características referidas, localizados no *Polígono das Secas* (ou Nordeste Semiárido), área com expressiva dimensão (cerca de 860.000 km^2), podia ser considerado como um dos maiores empreendimentos no gênero em matéria de aproveitamento e melhoria de áreas secas ou semiáridas do mundo. Embora houvesse algumas restrições ao esquema de operação utilizado nesse Programa – expressas por estrutura executiva pesada e incapacidade até então demonstrada (1978) de beneficiar os pequenos produtores rurais, proprietários ou não de terra –, tratava-se de uma das iniciativas mais importantes concebidas pelo governo federal em relação ao Nordeste brasileiro. [67]

O *Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais-Prodecor*, também orientado para o fortalecimento das propriedades rurais, tinha objetivos um pouco mais amplos, na medida em que procurava envolver com mais precisão o esforço das comunidades rurais e fixar o homem no meio rural. Buscava, nesse sentido, contribuir para a redução das migrações campo-cidade. A ação do Programa estava "dirigida para o atendimento das necessidades dos pequenos agricultores de baixa renda, que normalmente e por falta de condições mínimas se encontravam à margem do processo de desenvolvimento, já que não

---

[67] Para conhecer melhor as possibilidades do Projeto Sertanejo, ver a respeito: Sudene. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semiárida do Nordeste: projeto sertanejo.** Recife-PE: Minter/Sudene, set., 1976.

possuíam um documento legal de propriedade da terra" ou não dispunham de garantias reais para oferecer aos agentes financeiros. Em vista disso, buscava exercer influência educativa sobre os agricultores, "sem caráter paternalista, incentivando-os a reduzir o custo de produção e assumir efetivamente a direção de seu trabalho." [68]

Discutia-se, em maio de 1979, no âmbito do Ministério da Agricultura, proposta concreta para a integração dos esforços do setor público em relação aos produtores rurais de baixa renda, com ênfase no Nordeste brasileiro. Essa proposta resultava da análise dos programas em curso nesse domínio, considerando, além dos aspectos técnicos ligados ao problema, os aspectos políticos e institucionais. A proposta punha em relevo a questão de que, para solucionar os problemas dos produtores rurais de baixa renda, não bastava mobilizar os instrumentos de política agrícola (crédito, assistência técnica, pesquisa, comercialização, preços compensadores etc.). Seria também necessário utilizar os instrumentos de política agrária. Em minha opinião, essa mobilização implicava o uso de instrumentos inscritos no terreno da *política agrária de estrutura* (como seria o caso dos referentes ao Projeto Sertanejo, em sua concepção básica) ou no campo da *política de reforma agrária*, que apresentava implicações mais concretas em termos de desapropriação de terras improdutivas. [69]

6.4 LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA

A experiência brasileira no terreno do desenvolvimento rural integrado, como se vê, já começava a tomar direções bem variadas, dificultando os trabalhos de coordenação, fosse a nível nacional, fosse a nível regional e local. Como a Índia, o Brasil estava executando um considerável número de programas, voltados de alguma forma, para a redução da pobreza rural, em relação ao Nordeste brasileiro, ainda que suas concepções e esquemas operativos fossem distintos. Desse modo, ainda que estivessem sendo alcançados resultados concretos com a execução daquelas iniciativas, era lícito admitir a utilização

---

[68] FRANCO, Otávio & MATURANA, Sérgio. **A política de governo e a população rural de baixa renda no Nordeste.** Brasília-DF: Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico N° 36, 1978, p. 50.

[69] Ver a respeito: MINISTÉRIO da Agricultura/Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR). **Programa nacional de promoção de pequenos produtores rurais (produtores de baixa renda): proposta para decisão.** Brasília-DF: SEPLAN-PR, 1979.

descoordenada de recursos humanos e financeiros em áreas geográficas comuns, com evidentes prejuízos para a população pobre das áreas rurais que, se não era beneficiada como seria desejável, fosse atendida de acordo com as possibilidades. Outra constatação importante, em relação ao caso brasileiro, dizia respeito à *reduzida participação das comunidades locais no processo de execução desses programas*.

Em minha opinião, a multiplicação de programas com propósitos muitas vezes semelhantes devia-se ao fato de que eles eram concebidos, por um lado, sem um exame adequado das necessidades e interesses das comunidades a beneficiar e, por outro, sem que houvesse políticas explicitas definidas em relação ao problema da pobreza rural, tanto em escala nacional como regional. Eram, portanto, alvissareiras as perspectivas advindas da proposta do Ministério da Agricultura, que se encontrava em estágio de discussão, antecipando a decisão final que a matéria requeria. Na mesma linha, também podiam ser incluídos os esforços do Ministério do Interior para conceder à Sudene os instrumentos de que carecia essa Superintendência para conceber, planejar e acompanhar a execução de programas como o *Polonordeste, Projeto Sertanejo* e *Programa de Irrigação do Nordeste*. Restaria, a partir de então, promover o relacionamento interinstitucional das entidades das esferas federal e estadual, que atuavam nessa área, e buscar esquemas adequados de participação das comunidades locais na execução dos programas voltados para a redução da pobreza rural.

A adoção de *estratégias de desenvolvimento rural integrado*, em particular as do tipo enfoque global, assumia papel de grande relevo. As dificuldades a enfrentar continuariam, entretanto, vinculadas aos limites de sua aceitação política. Para eliminar as dificuldades, era fundamental sensibilizar e mobilizar os líderes políticos do Nordeste, com ênfase nos governadores de estado e empresários, para que o trabalho de promover econômica e socialmente a população rural de baixa renda pudesse realizar-se segundo a concepção do desenvolvimento rural integrado. Em minha opinião, a redução da pobreza rural só seria viável, em relação aos países que praticassem sistemas políticos baseados em economia de mercado, se os programas executados com tal propósito fossem concebidos segundo *estratégias de desenvolvimento rural integrado*.

7. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

> As análises de experiências situadas em um determinado quadro de espaço-tempo põem claramente em evidência um fato fundamental: a função das estruturas agrícolas como meio de mobilização e controle de excedentes agrícolas e a consequente ligação entre as mudanças agrárias e a industrialização. É útil do ponto de vista da aplicação, reconsiderar a função assim cumprida pela histórica revolução agrícola e pela reforma agrária socialista, uma função fundamental nos primeiros estágios iniciais de crescimento. Historicamente, as revoluções agrícolas europeias desempenharam um papel fundamental como suporte para a revolução industrial. Os casos ingleses foram neste aspecto os mais típicos. O papel indispensável desempenhado pelo aumento da produtividade do trabalho era então bem conhecido, graças ao trabalho de Paul Bairoch. Como poderia uma economia ter diversificado – isto é, reduzir a proporção de trabalhadores agrícolas – uma sociedade agrária sem aumentar consideravelmente o excedente agrícola disponível para empregos produtivos não agrícolas? O *ambiente* em si era – no contexto de uma dada preferência de estrutura, a do capitalismo – o instrumento estrutural indispensável ao *aumento do excedente*. [As revoluções agrícolas] europeias tinham, ao mesmo tempo, exercido um efeito *desestabilizador* maciço sobre as estruturas sociais. Esse efeito, graças ao aumento do excedente, desempenhou um papel considerável tanto na economia agrícola, permitindo a expansão de grandes unidades capitalistas, como nas ligações entre a agricultura e a indústria, encorajando o êxodo rural, que por sua vez impulsionou a mecanização das unidades agrícolas. (ROSIER, 1968: 347.) [1]

A condução do processo de desenvolvimento, em meados dos anos de 1970, já exigia o concurso de especialistas de diferentes áreas do conhecimento (políticos, técnicos, administradores e cientistas em geral), assim como a participação ativa da comunidade,

[1] ROSIER, Bernard. **Structures agricoles et développement économique.** Paris. Mouton. La Haye, 1968. 413 p. (Série Économie du Développement, 3.)

para que seus benefícios pudessem ser levados a um número maior de pessoas. Este segundo elemento, que funcionava, ao mesmo tempo, como agente e beneficiário do processo, podia constituir, muitas vezes, empecilho à implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Esta situação ocorria quando a estrutura político-administrativa que prevalecia em determinados países não a incorporava de modo explícito ao processo de decisão.

Este Capítulo tem como contraponto as reflexões feitas a partir do que vi, ouvi e discuti em todos os países incluídos no *II Study Tour:* Itália, Egito, Índia, Espanha, Holanda e Bélgica. Na Bélgica, é importante destacar, tratou-se com autoridades da (então) Comunidade Econômica Europeia-CEE – atual União Europeia-UE –, de questões relacionadas aos *Instrumentos de Política Econômica*. Esses assuntos também foram tratados nos outros cinco países mencionados. (Reveja-se o Quadro 2.1, do Capítulo 2.) Mas o que se trata aqui corresponde a um *mix geral* do que se trabalhou nos países referidos acerca de questões mais específicas, especialmente em matéria de políticas agrícolas e agrárias. O destaque dado à Índia no terceiro item deste capítulo teve por base as evidências observadas em relação aos Programas de Desenvolvimento Agrícola ali implementados, que envolviam todo o instrumental disponível naquele País, em matéria de políticas agrícolas.

A compreensão que então se tinha sobre *políticas agrícolas* e *políticas agrárias,* no curso do *II Study Tour,* ainda vigora. Nesse sentido, entendia-se por *políticas agrícolas* as iniciativas especialmente orientadas para o aumento da produção, tendo por base o uso de inovações tecnológicas – físicas, químicas e biológicas. As *políticas agrárias*, de outra parte, referiam-se às orientações que interferiam no sistema de posse e uso da terra, a exemplo das comandadas por programas de reforma agrária. Podiam derivar-se também da adoção de *políticas de estrutura*, como as de agregação de minifúndios, ou as relacionadas a programas de colonização, levados a cabo em terras públicas.

7.1 ABORDAGEM GERAL

No intuito de promover e impulsionar o desenvolvimento, referido às múltiplas atividades da agricultura e da pecuária (centradas na agricultura de sequeiro e/ou na agricultura irrigada), reforçadas com a recuperação de terras e conduzidas (ou não) em bases regionais, os governos dos países objeto do presente estudo, vinham conferindo,

com ênfases variadas, prioridades para a melhoria da produtividade das atividades dos setores que integravam as áreas temáticas aqui trabalhadas.

Esse tratamento, embora importante, estava relacionado mais à mobilização de instrumentos voltados para o aumento da oferta do que para o atendimento da demanda. Argumentava-se, com frequência, que essa posição era a que mais se compatibilizava com as necessidades nacionais, pois o equilíbrio da balança de pagamentos e, em particular, da balança comercial dependia, em grande medida, do aumento das exportações de *produtos agrícolas*. Tratava-se, como era natural, de uma posição consistente com o equilíbrio dos sistemas que os governos daqueles países procuravam manter. Ainda assim, mesmo que fosse de caráter instrumental, poder-se-ia atribuir-lhe duas fortes limitações. Por um lado, reduziam-se as possibilidades de atendimento de alguns requerimentos básicos de demanda – como a ocupação da mão de obra rural – e, por outro, sacrificava-se o próprio comportamento da oferta, por não se apoiar os mecanismos capazes de garantir a comercialização e o abastecimento da produção agrícola gerada.

Na realidade, o que se observava nos países referidos era uma maior ênfase com os aspectos ligados à produção do que com os relacionados à distribuição. As ações realizadas nesse sentido eram praticadas como se os produtores também tivessem a capacidade e o tino comercial necessários. E essa não era a realidade local, pois os produtores rurais, em particular os de pequeno porte, além de apresentarem escasso conhecimento sobre as regras que vigoravam no jogo do mercado, não dispunham de instrumentos para enfrentá-las. A intervenção do poder público nesse domínio, mesmo nas economias de mercado era, portanto, fundamental ao aumento e à melhoria da produtividade, haja vista a prioridade que os países desenvolvidos dedicavam aos problemas de sustentação de preços, comercialização e armazenamento de produtos da agropecuária.

Os especialistas em desenvolvimento com quem trabalhamos estavam, em sua maioria, conscientes de que esse processo se realizava de forma coerente com as necessidades do país em estudo, quando a concepção a esse respeito era bem planejada. Nesse sentido, tais especialistas entendiam que a execução planejada de qualquer ação – econômica, social e ambiental – envolvia pelo menos *quatro etapas*, como as seguintes:

- 1ª etapa: estudo do ambiente sobre o qual se pretendia atuar, orientado para a identificação de problemas e possibilidades;
- 2ª etapa: utilização consciente das possibilidades ou dos fatores produtivos disponíveis, em função dos quais eram decididas as formas de intervenção − *ordinárias* ou *extraordinárias;*
- 3ª etapa: mobilização das lideranças políticas, necessária à legitimação dos planos, programas e projetos a serem executados; e
- 4ª etapa: acompanhamento e avaliação das iniciativas programadas e executadas.

Todas essas etapas eram (e são) importantes. Deviam, por isso, ser executadas de forma inter-relacionada. Mas isso nem sempre ocorria na prática, uma vez que os trabalhos da segunda etapa podiam não contemplar a definição clara e precisa dos objetivos a alcançar e dos instrumentos que deviam (e podiam) ser utilizados na execução dos planos, programas e projetos. Além disso, sua legitimação, por intermédio das lideranças políticas, não constituía prática comum a muitos países, em especial os considerados subdesenvolvidos, onde as organizações e instituições políticas inexistiam ou apresentavam contribuição pouco significativa, quanto às definições de política econômica. Nesse sentido, as decisões relacionadas ao processo de desenvolvimento passavam para o domínio quase exclusivo do Poder Executivo, reduzindo-se assim as possibilidades de participação das comunidades, por meio de seus representantes políticos.

A não legitimação de planos, programas e projetos pelo Poder Legislativo representava, por isso, problema superável, desde que o Poder Executivo resolvesse desempenhar esse papel. Entretanto, na ausência de uma instância com poderes constitucionais, para acompanhar e fiscalizar as ações do Poder Executivo, a solução antes indicada tendia a apresentar resultados limitados e efêmeros.

A imprecisão de objetivos e a ineficácia de alguns instrumentos constituíam, nessas condições, falhas de planejamento e administração, que podiam diminuir os resultados de iniciativas (planos, programas e projetos) que, embora importantes, quanto ao seu alcance econômico, não coincidiam com as aspirações locais. As correções desses desvios eram muito difíceis, por mais atenção que se concedesse − na *etapa* de acompanhamento e avaliação − às iniciativas assim elaboradas. Era quase impraticável acompanhar e avaliar

a execução de planos, programas ou projetos concebidos segundo critérios que não incorporassem essa preocupação. Os ajustes realizados no sentido de corrigir omissões desse tipo podiam resultar, *v. g.* nos países ditos subdesenvolvidos, da falta de experiência e de pessoal capacitado, correspondendo muitas vezes à necessidade de reelaborar planos, programas e projetos. A adoção de procedimentos nessa direção, além de significar a elevação de custos, acarretava prejuízos econômicos, sociais e ambientais, cujas dimensões não podiam ser desprezadas.

Essas restrições ao processo de desenvolvimento tornavam-se mais fortes quando examinadas em relação ao setor agrícola, onde as resistências à introdução de mudanças eram não apenas intensas, mas responsáveis pelos reduzidos benefícios que chegavam às comunidades mais pobres e afastadas dos centros de decisão. A definição clara de objetivos, de estratégias de execução e de instrumentos globais e específicos relacionados aos planos, programas e projetos – voltados para as áreas objeto de atuação desses tipos de iniciativas – correspondia à tarefa prioritária. Sua legitimação competia aos Poderes Legislativo e Executivo, dela também devendo fazer parte técnicos, administradores e políticos. Essa prioridade não constituía privilégio apenas do setor agrícola, aqui salientado em virtude das dificuldades que conformam sua estrutura e funcionamento.

O planejamento e a execução de atividades vinculadas aos setores não agrícolas eram reconhecidos como mais fáceis de pôr em prática. Isso porque embora tais atividades pudessem requerer maior volume de recursos financeiros e pessoal mais bem capacitado, mesmo ao nível das economias subdesenvolvidas, apresentavam problemas político-institucionais de porte muito mais reduzido.

7.2 CONSISTÊNCIA E ALCANCE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E AGRÁRIAS

As interferências governamentais no domínio da agricultura, em curso ou por realizar, em países pobres ou ricos, situados no Ocidente ou no Oriente, eram processadas segundo objetivos voltados para o aumento da produção e da produtividade agrícolas. Podiam (ou não) envolver a melhoria da renda das pessoas que viviam da agricultura, pois isso dependia das relações de produção e de trabalho adotadas no campo. A compreensão das diferentes formas de intervenção nesse domínio exigia que se distinguissem os elementos que as compunham

e, ao mesmo tempo, davam forma às políticas que orientavam o desenvolvimento da agricultura e o bem-estar das pessoas ligadas às atividades desse setor.

O desenvolvimento da agricultura era realizado naqueles sentidos em função de políticas distintas, subordinadas – tanto no plano teórico como no prático – às categorias básicas enunciadas acima: a das *políticas agrícolas* e a das *políticas agrárias*. As diferenças essenciais entre essas duas categorias de políticas estavam representadas pelas possibilidades que tinham de produzir mudanças na estrutura dos meios de produção, em particular do fator terra. As *políticas agrícolas* diziam respeito ao processo tecnológico e às formas de comercialização da produção. Não interferiam, portanto, como as *políticas agrárias,* nas decisões relacionadas a mudanças no sistema de posse e uso da terra.

As *políticas agrícolas* compreendiam (e compreendem) elementos capazes de promover o aumento da produção e a melhoria da produtividade agrícola, destacando-se, a esse respeito, os seguintes:

i. introdução de inovações tecnológicas, via serviços de pesquisa agronômica;
ii. prestação de assistência técnica e oferta de crédito aos produtores rurais;
iii. introdução de novas formas de administração rural;
iv. utilização de insumos modernos;
v. organização e reorganização de sistemas de comercialização e de abastecimento de produtos agrícolas;
vi. fomento ao cooperativismo; e
vii. incentivo de preços.

Esses elementos, que constituem instrumentos básicos das *políticas agrícolas,* podiam ser utilizados – no todo ou em parte – com as *políticas agrárias*. Embora fundamentais para a realização de mudanças na estrutura da agricultura e no processo global de desenvolvimento, as *políticas agrárias* não desempenhavam o papel relevante a elas atribuído quando utilizadas de forma independente ou isolada.

As *políticas agrárias* correspondiam (e correspondem) a formas de intervenção que objetivavam a solução de problemas ligados à posse, uso e domínio da terra, assim como à melhoria das relações de produção e de trabalho prevalecentes, entre os proprietários de terra

e os trabalhadores na agricultura. Tais políticas podiam contribuir para a eliminação, em maior ou menor grau, das diferentes formas de *mal-estar agrário* encontradas no mundo, constituindo-se de elementos ou instrumentos pertencentes aos seguintes tipos:

i. *políticas agrárias de orientação ou de estrutura*, que podiam funcionar para a remodelação, em sentido mais favorável, das estruturas existentes;
ii. *reformas agrárias*, que embora implicassem a desapropriação e distribuição ou redistribuição de terras apresentavam alcance limitado, à medida em que cobriam apenas áreas consideradas prioritárias. Transformavam-se, por isso mesmo, muitas vezes, em instrumentos para a realização de programas de colonização de espaços favorecidos; e
iii. *políticas agrárias* que acarretavam transformações mais profundas, representando seu emprego a realização de verdadeiras *revoluções agrárias.* [2]

As *políticas agrárias de orientação ou de estrutura* eram adotadas em países de economia liberal ou semiliberal, que apresentavam formas de *mal-estar agrário* pouco intensas, como ocorria em certas áreas dos Estados Unidos da América, na maioria dos países ligados à Comunidade Econômica Europeia, em Israel e em alguns países da África Tropical, como o Níger, a República Centro-Africana e o Senegal. Esse tipo de *política agrária* não contemplava qualquer esquema de expropriação da terra. Envolvia muito mais a agregação de minifúndios ou o parcelamento de determinadas áreas, que se realizavam com o consentimento dos proprietários, por intermédio de estímulos financeiros concedidos pelo Estado. Correspondiam, portanto, em muitos casos, à troca de terras por tecnologia e capital, mas podiam assumir formas coletivistas expressivas, como acontecia com os *Kibutz* e os *Moshav*, de Israel. (GADILLE, 1974: 41-61.)

As *políticas situadas no domínio das reformas agrárias* haviam sido aplicadas em países da Europa Mediterrânea (Itália e Espanha), da África Mediterrânea (Tunísia e Marrocos), da América Latina (Venezuela, Colômbia, Equador, Chile, El Salvador, Brasil, Antilhas francesas – de forma parcial –, México, Bolívia e, de modo mais amplo, Cuba e Peru, que já pertenciam ao campo das revoluções agrárias) e em certos Estados

[2] GADILLE, Rolande. **As políticas agrárias.** Lisboa, Editorial Estudos Cor, 1974, p. 39-145. 146 p.

do Próximo, Médio e Extremo Oriente (Egito, Jordânia, Síria, Iraque, Irã, Índia e Japão). As *políticas agrárias* ditas *reformistas* utilizavam esquemas de expropriação da terra, mas previam sua indenização total ou parcial. A terra expropriada era então redistribuída em lotes familiares a camponeses sem terra, realizando-se o processo de reforma agrária, em *duas fases*:

i. definição dos limites de direito da propriedade e fixação do tamanho máximo das áreas familiares, a serem redistribuídas aos camponeses, variando o tamanho em função das condições de solo e das disponibilidades de terras; e
ii. organização das novas propriedades e das formas de assistência aos produtores rurais, assim como da estrutura responsável pelo comando do processo. (GADILLE, 1974: 63-103.)

As *políticas agrárias revolucionárias* transcendiam as fronteiras das políticas reformistas, à medida em que passavam por diferentes processos de coletivização da propriedade dos meios de produção, distinguíveis pelo tempo em que se realizavam e no espaço físico onde tinham lugar. As *revoluções agrárias* passavam também por várias etapas, que iam "do clássico estabelecimento de um limite máximo para a propriedade individual, acompanhado de distribuição de lotes, às formas de passagem − graduais ou violentas − à exploração coletiva." (GADILLE, 1974: 105.) Esse tipo de política agrária tinha lugar nos países de economia socialista (Cuba, Argélia, República Popular da China, Rússia, Checoslováquia, Iugoslávia, Polônia, República Democrática Alemã, Hungria, Bulgária, Romênia, Albânia e Coreia do Norte), ainda que os processos adotados pudessem variar de um país para outro. (GADILLE, 1974: 106-131.)

Podia-se assim destacar que o *mal-estar agrário* no mundo ou a *fome de terra*, na expressão de Rolande Gadille, estava associado tanto à escassez relativa de terras como à sua inadequada distribuição. O Censo Agropecuário Mundial, de 1960 − elaborado pela FAO para os 83 países então membros do Banco Mundial, aí incluídos todos os países membros que apresentavam grandes extensões territoriais, com exceção do Afeganistão, Bolívia, Equador, Nigéria e Romênia − indicava a existência de 138.590.000 explorações agropecuárias. Desse total, 53,9 milhões de explorações (38,9%) estavam incluídas na categoria das unidades com menos de um hectare, que correspondiam a 1,1% das terras agrícolas em exploração. As unidades com menos de cinco

hectares somavam, por outro lado, 109 milhões (78,8% do total), equivalendo a apenas 6,8% das terras agrícolas em exploração e a 20,7% do total de terras de cultivo, também em exploração. Enquanto isso, os resultados do Censo Agropecuário Mundial da FAO demonstravam que somente um milhão de explorações (0,8% do total) contavam com superfície unitária superior a 200 hectares e mais, representando 66,4% e 24,5% das terras agrícolas e das terras de cultivo em exploração. Entretanto, na mesma data, havia apenas 318.750 unidades (0,16% do total) com área superior a 1.000 hectares, as quais correspondiam a 51,3% e 7,1% das terras agrícolas e das terras de cultivo em exploração. [3]

As informações do Censo Agropecuário Mundial da FAO indicavam ainda que as explorações com área superior a 50 hectares (3,2% do número total de unidades) cobriam 78,8% de todas as terras agrícolas e 45,3% de todas as terras de cultivo. Isso significava que cerca de 3% de todas as explorações agrícolas do mundo – conforme a amostra dos 83 países como válida para o universo – representavam, em 1960, pouco menos de 50% das terras cultiváveis e das terras dedicadas a outros cultivos permanentes e a um pouco mais de ¾ de todas as terras agrícolas. De modo inverso, podia-se dizer que 97% de todas as explorações correspondiam a menos de ¼ de todas as terras agrícolas e a algo mais que a metade da superfície dedicada a cultivos. (BANCO MUNDIAL, 1975: 73.)

Essa distribuição desigual das terras contribuía para aumentar o número de trabalhadores sem terra, assim como o de parceiros e arrendatários, que constituíam as categorias de trabalhadores mais afetados pelo *mal-estar agrário*. A utilização de instrumentos adequados, em matéria de *política agrícola* e de *política agrária*, poderia permitir que as diferentes instâncias de decisão de um país imprimissem direção, ritmo e velocidade ao processo de desenvolvimento, compatíveis com as necessidades básicas da população que vivia em países pobres, onde o *mal-estar agrário* assumia formas cada vez mais agudas. A análise dos instrumentos – que nesse domínio estavam sendo empregados em países como a Índia, Egito, Holanda, Espanha, Itália e Brasil colocava em destaque a importância que devia, em particular, ser atribuída às políticas agrárias. Tudo indicava que o processo de desenvolvimento nos países pobres podia tomar novos rumos, na

[3] BANCO MUNDIAL. **Reforma de tenencia de la tierra; documento de política setorial.** Washington, D. C., 1975, p. 72-73. (Quadro 1.6.) 98 p.

proporção em que medidas efetivas no campo das *políticas agrárias* viessem a ser adotadas. O acesso à terra e a outros meios de produção, por parte dos trabalhadores agrícolas sem terra e de outras categorias de produtores, constituiria, desse modo, condição essencial ao esforço a ser realizado para reduzir a pobreza rural no mundo subdesenvolvido.

7.3 ÍNDIA: DESTAQUE ESPECIAL EM MATÉRIA DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Os programas de desenvolvimento da agricultura implementados pelo governo da Índia envolviam todo o instrumental disponível em matéria de política agrícola. Esse envolvimento compreendia tanto os programas executados na perspectiva mais exclusiva da agricultura, quanto os de desenvolvimento rural integrado, *lato sensu*, orientados por objetivos de natureza econômica, mas com ênfase nos aspectos sociais. O mesmo não ocorria com relação aos instrumentos de *política agrária*, que se restringiam até então e de forma parcial à aplicação de instrumentos pertencentes aos domínios das *políticas de estrutura* e a certos ensaios de reforma agrária.

As *políticas agrícolas* então em curso, efetivas em relação às possibilidades do País, em termos de recursos financeiros, naturais e humanos, derivavam da própria orientação estabelecida no *V Plano Quinquenal da Índia (1974-1979)*. O Plano contemplava, a tal respeito, aspectos como os seguintes:

i. intensificação da pesquisa agronômica;
ii. fortalecimento dos serviços de administração e extensão rural;
iii. expansão dos programas de multiplicação e distribuição de sementes selecionadas;
iv. aumento do consumo de fertilizantes químicos e melhoria da eficiência do uso da água;
v. melhoria do manejo da água;
vi. expansão do crédito institucional;
vii. desenvolvimento de meios de apoio para as tarefas de pós-colheita, incluindo o fomento à criação de cooperativas de comercialização da produção;
viii. expansão da capacidade de armazenamento, no sentido de melhorar a infraestrutura de comercialização; e

ix. operação de políticas efetivas de preços agrícolas, como requisito para o incentivo e a sustentação de altos volumes de produção agrícola. [4]

O emprego de instrumentos de *políticas agrícolas*, subordinados aos elementos acima mencionados, ainda que exigisse recursos financeiros e humanos de considerável magnitude, não envolvia decisões mais rígidas de caráter institucional. Ao contrário, a opção por *políticas agrárias* efetivas, exigia decisões político-institucionais cuja viabilidade era mais difícil, mesmo para um País onde a escassez de terras era grande e tendia a crescer cada vez mais, em virtude do constante aumento populacional. Era importante não esquecer que o número de trabalhadores agrícolas existentes na Índia correspondia, de acordo com o Censo de 1971, a 32% da população ativa dedicada à agricultura. [5]

Vale destacar agora a orientação concedida ao desenvolvimento e à modernização da agricultura indiana, em função do emprego de certos instrumentos de *política agrícola* e de *política agrária*. Colocava-se então em evidência o papel desempenhado pelos *Programas Integrados de Desenvolvimento Agrícola*, como os vinculados ao domínio da *Revolução Verde* e os que tinham lugar em áreas semiáridas, em termos de pesquisa.

Embora a demanda por alimentos fosse maior do que a oferta, significando a existência de necessidades básicas não satisfeitas, não se podia deixar de registrar o esforço realizado pelo governo indiano para melhorar as condições alimentares da população. Isso aconteceu após a Independência do País, em 1947, quando passaram a ser maiores os aumentos na produção agrícola, em particular a de grãos e cereais. A produção de trigo chegou a duplicar em 20 anos, ao ultrapassar os 20 milhões de toneladas desse produto na safra de 1973/1974. As dificuldades enfrentadas pelo povo indiano eram, de fato, muito fortes, mas nem por isso elas deviam prevalecer sobre os aspectos positivos que, em muitos sentidos, o País apresentava, já em 1976. Pôr

---

[4] INDIA. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan (1974-1979).** New Delhi, 1974, Vol. 2, p. 7-8. 295 p.

[5] Ver, a propósito: (i) BANCO MUNDIAL. **Reforma de tenencia de la tierra; documento de política setorial.** Op. cit., p. 81 (Quadro 1.11); e (ii) INDIA. Ministry of Agriculture & Irrigation. Directorate of Economics & Statistics. **Indian agriculture in brief.** 14th edition. New Delhi, 1975, P. 16 (Tabela 2.1a).

em evidência apenas as dificuldades locais, como tem sido feito por muitos analistas, embora respeitáveis, como *René Dumont*, [6] além de não contribuir para a solução dos problemas do país, constituía atitude sensacionalista e, portanto, desaconselhável, em minha opinião.

É reconhecida a relevância da pesquisa agronômica como instrumento dos mais importantes em matéria de *política agrícola*. Graças aos resultados alcançados nessa área, a Índia pôde dinamizar sua agricultura. *Jawaharlal Nehru*, Primeiro-ministro do país, na fase inicial de sua Independência, dizia que "tudo podia esperar, menos a agricultura", [7] expressão correta para uma Nação cujo maior problema consistia em alimentar sua numerosa população. Nessas condições, a agricultura e, em consequência, as pesquisas básicas nas áreas agrícola, pastoril e pesqueira teriam que constituir assunto da mais alta prioridade.

Os trabalhos de pesquisa agronômica na Índia eram coordenados a nível nacional pelo Conselho Indiano de Pesquisa Agrícola (*Indian Council of Agricultural Research-ICAR*), criado em 1929, mas sua execução era bem descentralizada, a nível dos estados, porque eram as *Universidades Agrícolas Estaduais* que se encarregavam de grande parte das tarefas nesse campo. As Universidades Agrícolas – uma para cada Estado – trabalhavam em articulação com 25 instituições de pesquisa, recebendo suporte financeiro do ICAR. Esse Conselho, por seu turno, recebia apoio administrativo do Ministério da Agricultura e Irrigação, por intermédio do Departamento de Pesquisa Agrícola e Educação, que coordenava os trabalhos de pesquisa conduzidos pelas instituições pertencentes ao governo central e aos governos estaduais.

Os diferentes institutos de pesquisa, apoiados pelas Universidades Agrícolas Estaduais, estavam instalados de forma a identificar problemas específicos das diversas regiões do País, a exemplo dos relacionados às áreas do *Trópico Úmido* (Estado de Kerala, na Região Sul, a porção mais a Nordeste da Região Oriental etc.) e do *Trópico Semiárido* (a exemplo do Estado de Andhra Pradesh, também

---

[6] DUMONT, René. **Terres vivantes : voyages d'un agronome autour du monde.** Paris, Plon, 1961, p. 124-126. 340 p.

[7] "*Everything may wait, but not agriculture*", como vi escrito em uma área externa da sede do *Indian Council of Agriculture Research-ICAR*, em New Delhi, em 1976. Revejo a mesma expressão, em 2019, em artigo de *Akhila Prasad*, de 12 de março de 2016. Cf. https://gulfnews.com/opinion/op-eds/everything-can-wait-but-not-agriculture-1.1688840 (Access: 12. abr. 2019.)

na Região Sul), que receberam prioridade especial nos Planos de Pesquisa definidos no *V Plano Quinquenal*. Pelo que pude observar, os trabalhos realizados no domínio do Semiárido Indiano, interessavam muito ao Brasil, não apenas os conduzidos pelo governo central, como os que eram desenvolvidos com apoio internacional. No primeiro caso, estavam incluídos os *Projetos de Pesquisa em Áreas Secas* (a cargo do *All-India Co-ordinated Research Project on Dryland Farming*), destacando-se, nesse sentido, os que eram desenvolvidos nos estados de Andhra Pradesh, Rajastão, Gujarat, Karnataka (Misore), Madhya Pradesh, Haryana, Maharashtra, Bihar e Orissa, que apresentavam largas proporções de suas áreas de cultivo sem apoio da irrigação. Mas esses Projetos eram também importantes para *áreas não irrigadas* de estados como o Punjab, Tamil Nadu (antigo Madras), Jammu e Cachemira e Uttar Pradesh, pois em meados dos anos de 1970, cerca de 42% dos alimentos produzidos na Índia provinham de áreas semiáridas. [8]

O aproveitamento produtivo dessas terras constituía tarefa de grande alcance, não apenas econômico como social. Na impossibilidade de explorá-las pelo regime de irrigação, fosse por dificuldades de ordem física, fosse por motivos financeiros, os indianos vinham procurando aprender a conviver com aqueles problemas, adaptando-se, na medida do possível, à ecologia de cada região e/ou área. No Nordeste brasileiro, ensinamentos nessa mesma direção haviam sido intentados por pesquisadores dedicados, como *José Augusto Trindade* e *J. Guimarães Duque*, [9] que contribuiriam, anos depois, para a criação do Centro de Pesquisas do Trópico Semiárido-CPATSA, vinculado à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-Embrapa, apoiado pela Sudene e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq.

As primeiras experiências com pesquisas em áreas semiáridas realizadas na Índia datavam de 1923. O primeiro programa foi patrocinado pelo Conselho Imperial de Pesquisa Agrícola, tendo início nos

---

[8] INDIA. Ministry of Finance. Indian Council of Agricultural Research & Co-operating Agencies. **Dryland agriculture research and development.** Hyderabad, Andhra Pradesh, 1972, p. 1. Mimeogr. 30 p.

[9] Ver, a respeito: (i) DUQUE, J. Guimarães. **Solo e água no polígono das secas.** Fortaleza-CE: DNOCS, 1953. 306 p.; (ii) DUQUE, J. Guimarães. **O Nordeste e as lavouras xerófilas.** Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil S. A., 1964. 259 p.; e (iii) ANDRADE, Francisco Alves de & DUQUE, J. Guimarães. **Da agricultura ecológica à agronomia social.** Fortaleza-CE: Universidade Federal do Ceará-UFC, 1971. 80 p.

estados do Punjab, Maharashtra, Andhra Pradesh e Tamil Nadu, por volta de 1933-1935, compreendendo práticas de conservação do solo, nutrição vegetal, espaçamento, culturas intercalares e melhoramento de sementes (germinação mais rápida). Os resultados de então, embora não tenham entusiasmado os agricultores daquelas áreas, serviram de base para os trabalhos de pesquisa em curso, em meados dos anos de 1970 (pesquisas de solo, eficiência de diferentes culturas, frente à utilização da água de superfície armazenada pelo solo, consorciação de culturas diversas, manejo da água e do solo, proteção do solo pela aplicação de cobertura vegetal, uso de fertilizantes, melhoramento genético etc.) [10]

Esses trabalhos constituíram suporte científico de grande importância para as pesquisas que estavam sendo realizadas na Índia, em 1976, pelo Instituto Internacional de Pesquisa Agrícola para o Trópico Semiárido (*International Crops Research Institute for the Semiarid Tropics-ICRISAT)*. Criado em 1972, o ICRISAT era um dos seis Institutos internacionais de pesquisa agrícola então instalados com o propósito de pesquisar e melhorar a produção de uma ou mais culturas, numa perspectiva mundial. [11] Os objetivos do ICRISAT, em seus estágios iniciais, foram definidos de maneira a que ele pudesse:

i. servir como centro mundial para a melhoria do potencial genético da produção de grãos e da qualidade nutricional do sorgo, do milheto, do guandu e do grão-de-bico;
ii. desenvolver sistemas de produção capazes de contribuir para o aumento e a estabilização da produção agrícola, através do

---

[10] INDIA. **Dryland agriculture research and development.** Op. cit., p. 2-9.

[11] Os outros cinco Centros eram os seguintes: (i) Centro Internacional de Melhoramento do Milho e do Trigo (*International Maize and Wheat Improvement Center-CYMMIT)*, localizado na cidade do México, no México; (ii) Instituto Internacional de Pesquisas do Arroz (*International Rice Research Institute-IRRI)*, situado em Los Baños, nas Filipinas; (iii) Instituto Internacional para a Agricutura Tropical (*International Institute of Tropical Agriculture*-IITA), instalado em Ibadan, na Nigéria; (iv) Centro Internacional da Batata (*International Potato Center*-IPC), localizado em Lima, no Peru; e (v) Centro Internacional de Agricultura Tropical (*International Center for Tropical Agriculture-ICTA)*, localizado em Palmira, na Colômbia. Em Taiwan (Formosa) funcionava o Centro Asiático de Pesquisas Vegetais e Desenvolvimento (*Asian Center for Plant Research and Development*), entidade de caráter regional vinculada ao ICTA. Além desses centros encontravam-se em processo de instalação unidades de pesquisas, como as seguintes: Centro Internacional de Pecuária para a África (*International Livestock Centre for Africa-ILCA), em Addis Abeba, na Etiópia;* e Centro Internacional de Pecuária para a África (*International Laboratory for Research on Animal Diseases-ILRAD*), no Kenia.

melhor uso dos recursos humanos e naturais disponíveis em áreas secas e semiáridas; e

iii. assistir a programas nacionais e regionais de pesquisa, mediante cooperação e apoio, patrocinando, ao mesmo tempo, conferências, programas de treinamento em bases internacionais e atividades de extensão. [12]

O governo da Índia mantinha estreita colaboração com o ICRISAT, no campo da pesquisa agrícola, em áreas secas e semiáridas, integrando, na medida do possível, as atividades do *All-India Co-ordinated Dryland Farming Project* com as realizadas pelo ICRISAT. Essa integração tendia a ser cada vez mais oportuna e positiva, pois os recursos do ICRISAT podiam complementar os dos programas desenvolvidos pelas instituições indianas de pesquisa. Além disso, o intercâmbio das informações produzidas pelo ICRISAT e pelas instituições locais de pesquisa era benéfico aos trabalhos executados nas áreas semiáridas do País. [13]

A utilização de variedades de *sementes de alta produtividade* (*High Yielding Varieties*), resultantes dos trabalhos de pesquisa, constituía,

---

12 Cf. (i) International Crops Research Institute for the Semiarid Tropics-ICRISAT. **This is ICRISAT.** Hyderabad, Andhra Pradesh. (Folder). 1976, p. 1; (ii) ICRISAT. **ICRISAT, annual report 1976-1977.** Hyderabad, Andhra Pradesh: ICRISAT, 1977. 254 p.; e (iii) ICRISAT. **Farming systems research: 1975 program and 1974 highlights.** Hyderabad, Andhra Pradesh. (B. A. Krantz, J. Kampen and Associates.)

13 Esse inter-relacionamento podia, entretanto, não atingir os níveis desejáveis, dada a diferença existente entre os salários pagos pelo ICRISAT e pelo governo indiano aos especialistas em pesquisa, pelo menos na região de Hyderabad. Tais diferenças talvez surgissem com menor intensidade em outras regiões, onde não houvesse instituições estrangeiras ou internacionais, trabalhando em áreas temáticas semelhantes às locais. Os salários pagos aos servidores públicos na Índia eram, como não seria de estranhar, muito baixos, quando comparados aos vigentes no Brasil, por exemplo, a profissionais da mesma área temática e com idêntica qualificação. Um professor e pesquisador de uma universidade importante, como a do Punjab (*Punjab Agricultural University-PAU*), com título de PhD (*Philosophiae Doctor*), ganhava, em 1976, de 1.600 a 1.800 rúpias por mês. Esse salário equivaleria, a preços constantes daquele ano, de US$ 202.00 a US$ 227.00, representando Cr$ 2.020,00 e Cr$ 2.270,00, também a preços constantes de 1976. Significaria, portanto, uma remuneração mais de dez vezes inferior à recebida pelos profissionais brasileiros pertencentes a idênticas categorias profissionais. Situação parecida era também encontrada no Egito, onde, em 1976, um técnico senior, em fins de carreira, ganhava o equivalente a cerca de US$ 300.00 por mês. É fácil portanto entender as dificuldades que aquelas Nações enfrentavam para capacitar e utilizar profissionais competentes e de alto nível. Sem uma motivação interna muito forte não haveria muito que esperar em matéria de resultados.

sem dúvida, um dos fatores básicos responsáveis pela melhoria que a Índia experimentara no último quartel do século XX, no campo da agricultura em geral, e, em particular, no que se referia à produção de trigo. Esses progressos, creditados ao que se convencionara chamar de *Revolução Verde,* não se deviam exclusivamente, como alguns autores pareciam dar a entender,[14] ao emprego de sementes de alta produtividade, pois as sementes dessa categoria só podiam render mais e melhor quando cultivadas em áreas submetidas ao regime de irrigação, o que pressupunha, dentre outras condições, a disponibilidade de solos de boa qualidade e de água, além de outros insumos.

O que importava ressaltar, nesse domínio, dizia respeito ao intenso esforço que o País realizava para transformar a pesquisa agronômica em instrumento dinâmico de mudança nas relações de produção prevalecentes no campo. O indicador mais importante a tal respeito referia-se à procura e à aceitação por parte dos agricultores em relação aos resultados de pesquisa que os agentes de extensão rural lhes transmitiam, muitas vezes em articulação com os próprios pesquisadores. Esta aceitação, assim como o respeito dedicado aos pesquisadores, devia-se, em grande parte, aos resultados dos trabalhos que culminaram com a *Revolução Verde*, bem mais visíveis nos estados mais desenvolvidos da Índia, de que era exemplo característico o estado do Punjab. [15]

A transmissão de conhecimentos técnicos aos agricultores indianos realizava-se por intermédio de diferentes categorias de agentes de extensão rural. Esse trabalho era coordenado em escala nacional pelo Ministério da Agricultura e Irrigação, segundo esquema que envolvia os organismos de extensão rural dos estados, mas que contava com o apoio decisivo das organizações autônomas existentes, a nível de comunidade – os *Panchayat Raj*. Este assunto foi tratado no Capítulo 3, item 3.2.4, e no Capítulo 6, item 6.2.2. A participação ativa da comunidade nos trabalhos de fomento à agricultura, via organizações autônomas, por meio dos *Zila Parishads*, *Panchayat Samiti* e *Village Panchayat*, se dava como consequência da estratégia política adotada pelo governo central da Índia. Para multiplicar os efeitos do trabalho praticado nesse terreno, o governo teve, na realidade, que mobilizar

[14] BROWN, Lester R. **Seeds of change: the green revolution and development in the 1970's.** New York: Praeger Publishers, 1970. 208 p.

[15] RANDHAWA, M. S. **Green revolution in Punjab.** Ludhiana, Punjab Agricultural University, 1975, p. 18. 60 p.

os grandes contingentes populacionais que viviam da agricultura e habitavam os milhares e milhares de vilas espalhadas no meio rural.

O movimento de Extensão Rural Nacional, lançado no País em princípios dos anos de 1950 – já depois da Independência –, tinha como objetivo introduzir um Sistema de Extensão Rural que, embora baseado nos princípios adotados, a esse respeito, nos Estados Unidos da América, fosse não apenas capaz de considerar as tradições comunitárias – enraizadas na Índia –, mas também de promover mudanças orientadas para a melhoria das condições de vida das populações rurais. Tratava-se, como é fácil verificar, de objetivo cujas consequências práticas, em termos de resultados, teriam que envolver elementos contraditórios relevantes, comuns a uma sociedade antiga e estratificada como a da Índia. Apesar das dificuldades ainda enfrentadas em meados dos anos de 1970, à conta de contradições diversas, os Serviços de Extensão Rural ou de Assistência Técnica, que constituíam elementos básicos do processo mais amplo do desenvolvimento rural, vinham desempenhando papel importante na mobilização produtiva das comunidades rurais, embora seu alcance fosse limitado, quando consideradas as dimensões da pobreza rural existente no País.

A Extensão Rural na Índia seguia princípios que se adequavam, em termos, ao inter-relacionamento que devia presidir os trabalhos de ensino, pesquisa e extensão agrícolas, segundo diretrizes praticadas pelas Universidades Agrícolas dos Estados Unidos – *The Land Grant College*. Embora houvesse uma busca constante pela integração dos três elementos, os resultados mais concretos alcançados relacionavam-se aos dois primeiros – ensino e pesquisa –, o que implicava certo isolamento dos serviços de Assistência Técnica, como os que integravam o Departamento de Extensão Rural do Ministério da Agricultura e Irrigação. [16]

As orientações emanadas da Comissão Nacional de Agricultura, cuja constituição já foi referida no Capítulo 3, enfatizavam a integração ensino-pesquisa-extensão. Mas, apesar disso, as ligações entre as Universidades Agrícolas e os órgãos de extensão dos Departamentos de Agricultura dos estados – subordinados aos Ministros de Agricultura estaduais – ainda estavam por realizar. As exceções mais notáveis

[16] DUBEY, V. K. "Role of agricultural universities in agricultural research, extension and training." *In:* **Extension Education Institute.** Nilokheri, Haryana, 1975: 52-55, p. 53. 170 p.

referiam-se às Universidades do Punjab (PAU) e de Haryana (HAU), que haviam conseguido levar aos distritos os resultados de seus trabalhos. (DUBEY, 1975: 54.) Mas é necessário considerar que aquelas universidades, além de estarem localizadas em uma das regiões mais desenvolvidas do País, no domínio da agricultura, sofriam importantes influências culturais, menos fortes em outras regiões da Índia.

Essas discrepâncias eram muito mais sérias no Brasil. Aqui não havia Universidades Agrícolas, e as Escolas de Agronomia e/ou de Veterinária existentes (na época faziam parte dos chamados Centros de Ciências Agrárias) se dedicavam com maior ênfase às atividades de ensino, sendo muito reduzidas em número as que procuravam integrar o ensino à pesquisa. A divergência tornava-se ainda mais notável em virtude de as instituições federais de pesquisa, ligadas à Embrapa, entidade vinculada ao Ministério da Agricultura, apresentarem laços pouco estreitos com as Universidades e respectivos *Centros de Ciências Agrárias,* vinculados, por sua vez, a um outro Ministério – o da Educação e Cultura. São Paulo era o único estado brasileiro onde as atividades de ensino e pesquisa agrícolas apresentavam maior integração, pois tanto a *Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz-ESALQ,* localizada em Piracicaba-SP, como o *Instituto Agronômico de Campinas-IAC,* instalado em Campinas-SP, pertenciam à Universidade de São Paulo-SP, que fazia parte da estrutura estadual. Em contrapartida, ali não funcionavam os órgãos de extensão rural, ligados ao sistema da *Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural-Embrater.* A prestação de serviços de assistência técnica aos produtores rurais estava aos cuidados da *Secretaria de Agricultura de São Paulo*, por intermédio das *Casas da Lavoura*, e, em muitos casos, aos profissionais de agronomia contratados pelas empresas agrícolas sólidas.

Na Índia, no entanto, a integração dos elementos *ensino-pesquisa-extensão* continuava sendo buscada, pois esses elementos constituíam instrumentos poderosos em matéria de *política agrícola*. Estudando o assunto em detalhe, a *Comissão Nacional de Agricultura,* criada em 1970, estabeleceu em seu *Relatório de 1971* a necessidade de instituição de *Comissões Estaduais de Agricultura* nos diferentes Estados da União. Em 1976, essas Comissões já estavam funcionando em vários Estados. (DUBEY, 1975: 55.)

O Relatório de 1971 da Comissão Nacional de Agricultura definia ainda diretrizes orientadas para a concretização do processo de

integração das atividades de ensino-pesquisa-extensão rural, em função dos quais:

> i. as pesquisas de adaptação tecnológica ou de demonstração estavam a cargo dos Departamentos Estaduais, aos quais também se atribuía completa responsabilidade pelos trabalhos de extensão rural;
> ii. os especialistas das universidades se localizavam nas fazendas de pesquisas e não nos distritos; e
> iii. o treinamento periódico dos administradores de nível superior e médio, ligados aos estados, assim como dos especialistas dos Departamentos do governo central da Índia, com atuação estadual, era realizado pelas Universidades Agrícolas. Ao contrário, o treinamento dos agricultores e fazendeiros constituía atribuição dos departamentos dos estados, auxiliados, quando necessário, pelas universidades. (DUBEY, 1975: 54-55.)

Dessa integração, que vinha sendo aprimorada, alguns dos resultados mais importantes correspondiam à execução dos Programas Intensivos de Desenvolvimento Agrícola (*Intensive Agricultural Development Programmes-IADP*). Esses Programas eram concebidos na base dos chamados *pacotes tecnológicos*. Sua operação contribuía para o melhor uso de insumos modernos (sementes melhoradas, defensivos e fertilizantes). Os IADPs haviam sido iniciados em 1961, cobrindo sete distritos selecionados, elevando-se esse número, em 1976, para mais 30 distritos. [17]

As culturas exploradas nas áreas dos IADPs, embora sujeitas a rotações, eram constituídas de lavouras produtoras de grãos, como o trigo e o arroz. Embora cobrindo grandes áreas, os incentivos dos IADPs eram levados aos *agricultores de porte médio* (com 2 a 4 hectares de área), *grande porte* (com terras entre 4 e 8 hectares de área), aos considerados de *muito grande porte* (mais de 8 hectares de área), assim como aos *pequenos agricultores* (com área de 1 a 2 hectares). [18] Não se notara até meados dos anos de 1970 dificuldades para que os pequenos agricultores indianos absorvessem a tecnologia embutida

---

[17] INDIA. Ministry of Information and Broadcasting. Research and Reference Division. **India: a reference annual 1976.** New Delhi, 1976, p. 182.

[18] SEN, Bandhudas. **The green revolution in India: a perspective.** New York, John Wiley & Sons, 1974, p. 48. 118 p.

nos *pacotes tecnológicos* dos IADPs. Na realidade, o que se verificava mesmo era que "os fazendeiros de porte muito pequeno (menos de 1 hectare) e os pequenos, muitos dos quais arrendatários, não eram considerados como participantes retardatários na adoção de tecnologias que implicassem na utilização de sementes de alta produtividade." (SEN, 1974: 58.) Nessas condições, procurava-se confirmar a ideia de que a alta produtividade agrícola não constituía privilégio das grandes propriedades, mesmo na Índia, onde o tamanho das unidades de produção seguia padrões distintos dos existentes em países onde não havia a chamada *fome de terra*, como era o caso do Brasil.

As grandes extensões de terras cobertas por trigais, encontradas em certas regiões indianas, pareciam, à primeira vista, corresponder a explorações do tipo *plantation*. Entretanto, essas áreas eram cultivadas por vários proprietários, agregados em função dos estímulos governamentais que recebiam (crédito, preços, assistência técnica e orientação cooperativa), funcionando esse último incentivo como um dos principais instrumentos de apoio à produção agrícola, no âmbito das iniciativas dos IADPs.

O governo indiano estava assim convencido de que o esforço realizado para melhorar os serviços de extensão rural, embora intenso, ainda era insuficiente para atender as necessidades dos produtores rurais. O trabalho inicial consistia em fomentar o treinamento dos agentes de extensão, em diferentes níveis. Para tanto, haviam sido criados cerca de *100 Centros de Treinamento*, cujas atividades estavam orientadas para a capacitação em áreas como educação da população, agricultura, pecuária e saúde, dentre as principais. A esse respeito haviam sido treinados, até 1976, cerca de *100.000 técnicos*, para prestarem assistência técnica às vilas, e aproximadamente *30.000 extensionistas*, que, além de executarem tarefas específicas de assistência técnica, encarregavam-se da supervisão dos primeiros. [19]

O número de técnicos de extensão rural, com educação média (ginásio ou segundo ciclo) e superior, variava de *70.000 a 80.000 profissionais*, aos quais se juntavam cerca de *30.000 extensionistas femininas*, encarregadas de assistirem às mulheres envolvidas em iniciativas governamentais. A supervisão de todo esse contingente de

[19] Essas informações foram obtidas pelo autor com o Dr. G. S. Vidyarty, Diretor de Extensão e Treinamento do Ministério da Agricultura e Irrigação da Índia, em Nova Delhi.

profissionais, a nível dos estados, estava a cargo de extensionistas seniores (cerca de *1.000 profissionais*). No Órgão Central do Serviço de Extensão Rural da Índia, que era a Diretoria de Extensão e Treinamento do Ministério da Agricultura e Irrigação, atuavam *mais 500 técnicos*. Além desses contingentes, o governo contava com a colaboração de cerca de *50.000 profissionais* exercendo atividades de pesquisa e extensão nas Universidades Agrícolas do País. Note-se que dos contingentes referidos não constavam os especialistas setoriais (em pecuária, horticultura e outros), que colaboravam com os extensionistas rurais. [20]

[20] Idem, ibidem.

8. TEMPOS ATUAIS

> O credo de 'mais coisas' impele indivíduos, empresas e governos a descartar tudo o que possa impedir o crescimento econômico, tal como preservar a igualdade social, garantir a harmonia ecológica ou respeitar os pais. Na União Soviética, quando as pessoas pensavam que o comunismo controlado pelo Estado era o caminho mais rápido para o crescimento, tudo o que estivesse bloqueando o caminho da coletivização era erradicado, inclusive milhões de cúlaques, a liberdade de expressão e o mar de Aral. Hoje é generalizadamente aceito que alguma versão do capitalismo de livre mercado é um caminho muito mais eficiente para garantir um crescimento de longo prazo, daí a proteção a fazendeiros ricos e à liberdade de expressão, mas os *habitats* ecológicos, as estruturas sociais e os valores tradicionais que se puserem no caminho do capitalismo de livre mercado serão destruídos e desmantelados. (HARARI, 2016: 214-215.) [1]

Os assuntos tratados como Tempos Atuais – ou Tempos Posteriores à segunda metade dos anos de 1970 – correspondem aqui ao que, de certo modo, teve seguimento em relação aos Temas abordados nos Capítulos 2 a 7 anteriores. Esses Tempos Atuais foram construídos para indicar como os assuntos examinados naqueles capítulos adquiriram uma certa vitaliciedade. Neste sentido, os Tempos Atuais estendem-se, em alguns casos, até o momento em que escrevo hoje, em 2020-2021.

O *desenvolvimento regional* (ou o *desenvolvimento em bases regionais*) é um tema importante. Realizado de forma orientada ou espontânea, pode atender às características mais particulares dos que vivem em espaços diferenciados, segundo as necessidades e demandas de pessoas e comunidades e a estruturação da formação social prevalecente. O desenvolvimento realizado com essas características tem produzido resultados positivos em vários países. Algumas experiências de planejamento e desenvolvimento setorial, a exemplo das relacionadas à agricultura e ao desenvolvimento rural integrado, têm

---

1 HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã.** Tradução: Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo-SP, Companhia das Letras, 2016. 444 p.

sido bem-sucedidas porque incluíam em suas concepções estratégicas elementos centrais do desenvolvimento em bases regionais, a exemplo dos que ligavam setores variados a espaços multiescalares, desde as fases de concepção e implementação. É verdade que os procedimentos adotados com tais propósitos nem sempre foram explicitados. Daí a assunção de que os temas setoriais aqui trabalhados também estiveram assentados em bases regionais de desenvolvimento.

Pelo que se viu, é possível verificar que as iniciativas de desenvolvimento em bases regionais chegaram a ser mais bem-sucedidas quando atendiam *necessidades* e *demandas* locais. Isso vale tanto para programas de desenvolvimento regional como para programas setoriais implementados segundo específicas orientações espaciais. As estratégias de desenvolvimento concebidas por instituições como as especificadas a seguir foram positivas sempre que atenderam demandas regionais e sub-regionais, em contexto nacional, integrando espaços determinados:

i. Sudene;
ii. DNOCS;
iii. Codevasf;
iv. BNB;
v. *Cassa per il Mezzogiorno*;
vi. IRYDA;
vii. IARI (*Indian Agriculture Research Institute*, da Índia);
viii. Ministério da Agricultura e Recuperação de Terras (*Ministry of Agriculture and Land Reclamation-MALR*) do Egito;
ix. Ministério de Infraestrutura e Meio Ambiente da Holanda, onde é conhecido como *Rijkswaterstaat*; e [2]

[2] *Rijkswaterstaat*, em holandês, corresponde à *Direção Geral de Obras Públicas e Gestão da Água*, fundada em 1798, como *Bureau voor den Waterstaat*. Atualmente, faz parte do *Ministério de Infraestrutura e Gerenciamento de Água dos Países Baixos*, o antigo Ministério dos Transportes, Obras Públicas e Gerenciamento de Água. Seu papel consiste na execução prática de obras públicas e gestão da água, incluindo a construção e manutenção de hidrovias e estradas e proteção e prevenção de inundações. No caso dos Países Baixos, isso implica a gestão dos diques, pôlderes, controle dos lençóis freáticos (ou aquíferos), gestão das zonas de inundação, diques fluviais, assim como as comportas de controles de cheias fluviais e de marés (*flood surges*) etc. Ver, a respeito: "Directorate-General for Public Works and Water Management", acesso em: 10/04/2020, https://en.wikipedia.org/wiki/Directorate-GeneralforPublicWorksandWaterManagement.

x. Empresa de Serviços de Consultoria em Água e Energia Ltda (*Water and Power Consultancy Services Limited-WAPCOS*), instituição vinculada ao Ministério de Recursos Hídricos (*Ministry of Water Resources*) da Índia.

É necessário também ter em conta que as experiências realizadas por essas instituições foram positivas e bem desenvolvidas quando o financiamento não faltou ou foi disponibilizado de forma regular. Note-se, ademais, que esses financiamentos foram viabilizados quase sempre com o apoio do Banco Mundial, em particular nos países menos desenvolvidos.

As atividades desenvolvidas em meados dos anos de 1970, em quase todos os países estudados (Itália, Egito, Índia, Espanha, Holanda, Bélgica e Brasil), tiveram prosseguimento, em ritmos variados, nos anos que lhes deram seguimento, em relação aos temas abordados nos Capítulos 2 a 7: (i) Bases Regionais do Sistema de Planejamento Agrícola do Brasil; (ii) Experiências Internacionais de Planejamento Agrícola; (iii) Ênfases Regionais em Programas e Projetos Internacionais de Recuperação de Terras; (iv) Pensando o Desenvolvimento em Bases Regionais; (v) Especificidades Regionais de Programas Internacionais de Desenvolvimento Rural Integrado; e (vi) Instrumentos de Política Econômica.

Identifico e comento agora elementos destinados a indicar a evolução do que aconteceu em relação àqueles mesmos temas quatro décadas depois, aproximadamente. Não se trata da atualização precisa e específica dos fatos antes analisados, mas de observações temáticas que continuam ocupando os meus estudos e percursos de trabalho.

8.1 BASES REGIONAIS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA NO BRASIL

O Planejamento Agrícola, com claras ênfases regionais, foi estudado no Capítulo 2, em relação ao Brasil, e no Capítulo 3, no tocante ao Egito e à Índia. O contraponto aqui salientado tem a ver com o Brasil, por onde começamos. Esses três países continuam promovendo o desenvolvimento de sua agricultura, com o apoio de atividades de planejamento agrícola. O que varia são as ênfases. De forma simplificada, apresento a seguir as novidades praticadas atualmente sobre o assunto.

O que há de diferente no Brasil de hoje (2019 a 2021) é que não se dispõe mais de um Sistema Nacional de Planejamento Agrícola-SNPA, como o existente nos anos de 1970, estruturado e posto em funcionamento, em escala nacional, por intermédio das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola-CEPAs, hoje extintas. A abordagem daquele Sistema era de natureza mais macro do que microeconômica, pois um de seus propósitos principais consistia em conhecer melhor os recursos necessários ao desenvolvimento da agricultura, para estimular suas efetivas possibilidades de aproveitamento. Isso não significava, entretanto, desconsiderar o planejamento ao nível da fazenda.

O planejamento agrícola no Brasil de hoje é realizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA, sob a coordenação de sua Secretaria de Política Agrícola. As *políticas agrícolas* do MAPA estão centradas na gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, no fomento do agronegócio e na regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. O agronegócio corresponde a um dos conjuntos de atividades mais importantes da economia brasileira. O planejamento agrícola realizado focaliza de perto o que acontece, pode ou deve acontecer, até o nível da fazenda, sejam as atividades nesse sentido conduzidas por pequenos, médios ou grandes produtores rurais. Essas atividades são conduzidas e pautadas pela lógica do *planejamento estratégico*. O planejamento estratégico "é a expressão do futuro institucional desejado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O processo de formulação do planejamento estratégico envolve um amplo e participativo diagnóstico interno e externo que permite um novo direcionamento, concretizado nos objetivos, metas, indicadores e Projetos Estratégicos." [3]

Na condução das atividades de Planejamento Agrícola e/ou Estratégico, o MAPA conta com o trabalho das seguintes Secretarias: (i) Secretaria de Política Agrícola; (ii) Secretaria de Defesa Agropecuária; (iii) Secretaria de Comércio e Relações Internacionais; (iv) Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo; (v) Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação; (vi) Secretaria Especial de Assuntos Fundiários; e (vii) Secretaria de Aquicultura e Pesca. Em 2019, o MAPA incorporou estruturas do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA

[3] "Planejamento Estratégico do MAPA", acesso, 27 jan. 2020, http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-1.

e do Ministério da Pesca, além de receber parte da estrutura da Fundação Nacional do Índio-Funai. [4]

A *Secretaria de Política Agrícola* exerce papel importante em relação às atividades de planejamento do MAPA, cabendo-lhe o exercício de funções como as especificadas a seguir:

i. formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e a segurança alimentar;
ii. analisar e formular proposições e atos regulamentares de ação governamental para o setor agropecuário;
iii. supervisionar, coordenar, monitorar e avaliar a elaboração e a aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referentes à comercialização e ao abastecimento agropecuário;
iv. desenvolver estudos, diagnósticos e avaliações sobre os efeitos da política econômica quanto aos sistemas e assuntos de responsabilidade do Ministério;
v. gerir o sistema de informação agrícola;
vi. identificar prioridades, dimensionar, propor e avaliar o direcionamento dos recursos para custeio, investimento e comercialização agropecuária no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural-SNCR;
vii. prover os serviços de Secretaria-Executiva;
viii. participar de discussões sobre temas de política comercial agrícola, em articulação com outros órgãos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
ix. implementar as ações decorrentes de decisões e de atos de organismos nacionais e internacionais, de tratados, de acordos e de convênios com governos estrangeiros e relativos aos assuntos de sua competência;
x. promover a celebração, o acompanhamento e a avaliação de convênios, de contratos, de termos de parceria e de cooperação, de acordos, de ajustes e de instrumentos congêneres, relativos à sua competência;

[4] "Tereza Cristina (Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) se reúne com Secretários para discutir projetos estratégicos", acesso, 27 jan. 2020, http://www.agricultura.gov.br/noticias/tereza-cristina-se-reune-com-secretarios-para-discutir-projetos-estrategicos-1.

xi. formular propostas e auxiliar nas negociações de acordos, de tratados ou de convênios internacionais concernentes aos temas relacionados aos assuntos de sua competência em articulação com outras unidades do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
xii. monitorar e realizar avaliação de impacto econômico das políticas públicas implementadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
xiii. realizar estudos de prospecção, identificação e antecipação de tendências e oportunidades para a ampliação da produção e exportações dos produtos agropecuários e agroindustriais e propor políticas e ações para diversificação e agregação de valor à produção e às exportações agrícolas brasileiras;
xiv. analisar, quando solicitada, o impacto econômico das normas produzidas pelas diversas unidades do Ministério; e
xv. orientar, coordenar, acompanhar e prestar assessoria às Câmaras Setoriais e Temáticas. [5]

As iniciativas relacionadas às *políticas agrárias*, conduzidas até 2018 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, passaram, em 2019, para a esfera de competência do MAPA, com a transferência do INCRA para esse Ministério. Os assuntos de Reforma Agrária contavam, em 2020, com a participação da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, vinculada ao MAPA. Essa Secretaria cuida de assuntos relacionados à legislação fundiária, reforma agrária, quilombolas e indígenas. [6]

Para cumprir seus objetivos, o MAPA dispõe de uma "estrutura de sete secretarias, 27 superintendências estaduais e suas respectivas unidades, uma rede de seis laboratórios, além de duas (instituições) vinculadas, o Instituto Nacional de Meteorologia-Inmet e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira-Ceplac, que abrigam cerca de 11 mil servidores espalhados por todo o Brasil." [7]

---

5 Cf. Art. 15 do Decreto N° 9.667, de 02 de janeiro de 2019.

6 "Palestra da Ministra Teresa Cristina na Câmara dos Deputados", acesso em 27 jan. 2020, https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2019/reuniao-de-comparecimento-de-ministro.

7 "MAPA, Institucional", acesso em 27/01/2020, http://www.agricultura.gov.br/acesso-a-informacao/institucional.

A *regionalização do planejamento agrícola* no Brasil do segundo milênio ainda demandava agregações relacionadas às Grandes Regiões do País (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), em 2019 e início dos anos de 2020. Das quatro Superintendências de Desenvolvimento Regional-SDRs (Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul) duas foram extintas em 1990, no governo do Presidente Fernando Collor de Mello: Sudeco e Sudesul. As outras duas – Sudene e Sudam – vieram a ser extintas em 2001, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Com a extinção das SDRs, a regionalização do planejamento agrícola perdeu ênfase. Das quatro Superintendências, três foram recriadas: (i) a Sudene e a Sudam em 2007; e (ii) a Sudeco em 2011. Ainda que tenham sido recriadas, essas três Superintendências não conseguiram recuperar a força institucional de que chegaram a dispor antes. Em boa parte, por isso, o planejamento agrícola em escala regional foi impactado de forma negativa.

Embora não se conte hoje no Brasil com um Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, como o que funcionou até 1985, a agropecuária brasileira continua apresentando resultados positivos. O ex-Presidente da Embrapa, Maurício Antônio Lopes, engenheiro agrônomo e pesquisador da instituição, oferece o seguinte testemunho sobre as razões desses bons resultados:

> É notória a capacidade da ciência brasileira no tratamento dos mais variados aspectos do uso da terra e do meio ambiente. Além do inédito Código Florestal, o Brasil implementa o Plano ABC, Agricultura de Baixo Carbono, política pública baseada na melhor ciência tropical do mundo, que, de 2013 a 2018, incorporou práticas de produção sustentáveis em quase 10 milhões de hectares. Além disso, o Brasil conta com um sistema sofisticado de zoneamento e gestão de riscos na agricultura, iniciativa de promoção da sustentabilidade também única no mundo tropical. Na confluência desses três avanços sem paralelo em todo o mundo, está o próximo desafio — avançar na qualificação e na valoração dos serviços ambientais e ecossistêmicos associados aos nossos recursos naturais e à crescente incorporação de práticas sustentáveis à nossa agricultura. (LOPES, 2019: 11.) [8]

---

[8] LOPES, Maurício Antônio. "Transformar riquezas naturais em progresso". Brasília-DF: **Correio Braziliense,** 12/05/2019, Opinião, p. 11. (Maurício Antônio Lopes foi Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-Embrapa, por dois termos consecutivos, de outubro de 2012 a outubro de 2018.)

Percepção semelhante tem o atual Presidente da mesma Embrapa, Celso Moretti, explicitada no artigo *A ciência que move a agricultura*. Nesse artigo, Moretti faz importante destaque sobre o desenvolvimento da agricultura no Brasil, assim expresso:

> Até a década de 1970, o Brasil era importador líquido de alimentos. Conhecido como produtor de açúcar, café e cacau, importávamos quase tudo: do leite à carne, do arroz e feijão ao milho e às frutas. (...) Nas últimas cinco décadas, o Brasil mudou. (...) A mudança tem nome e sobrenome: pesquisa, desenvolvimento e inovação agropecuária. Fomos capazes de estabelecer um arranjo robusto de inovação agropecuária. Criamos a agricultura tropical movida a ciência. (...) A produção agropecuária brasileira tem robusta base científica, em que se destacam o plantio direto, o controle biológico, a intensificação sustentável e a fixação biológica de nitrogênio (FBN). (...) Muito recentemente, em 2019, após 17 anos de pesquisa, a Embrapa disponibilizou o BiomaPhos, um bioinsumo que torna disponível o fósforo retido no solo, e as plantas não conseguem alcançar. (...) A maior conectividade nas propriedades rurais, que hoje não chega a 30% dos estabelecimentos, possibilitará grande salto no desenvolvimento. E a pesquisa pública seguirá ajudando o Brasil a vencer desafios. [9]

8.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA

No *II Study Tour* foram trabalhadas as experiências de *Planejamento Agrícola* realizadas pelo *Egito* e *Índia*. Ambas haviam sido iniciadas em momentos distintos do século XX. É possível dizer que as do Egito tiveram início por volta dos anos de 1909-1910 e as da Índia ali pelo final dos anos de 1930.

8.2.1 Egito

A agricultura continua sendo uma atividade importante para o Egito. Os egípcios têm recebido o crédito de serem um dos primeiros grupos de pessoas a explorarem a agricultura em larga escala.

[9] MORETTI, Celso. "A ciência que move a agricultura". **Correio Braziliense,** Brasília-DF, 20 de março de 2020, Opinião, p. 11. (Celso Moretti foi nomeado presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-Embrapa pela ministra da Agricultura, Tereza Cristina, no dia 20 de dezembro de 2019.)

Suas práticas agrícolas permitiram, desde muito tempo, o cultivo de alimentos básicos, como o trigo e a cevada, assim como de culturas industriais, a exemplo do linho, do papiro e, em tempos mais recentes, do algodão.

O processo de planejamento e o progresso do desenvolvimento econômico no Egito foram estudados, em termos teóricos e empíricos, no final dos anos de 1960, por M. M. El-Kammash, estabelecendo comparações com as práticas realizadas a esse respeito por países desenvolvidos e países subdesenvolvidos. "As vantagens de suprir a economia com fatores como capital e empreendedorismo foram avaliadas e os papéis desempenhados por instituições sociais, religiosas e políticas, particularmente quando quantificáveis, foram considerados em sua análise." [10]

Pelo que foi possível observar, o planejamento agrícola no Egito era um pouco diferente do que conhecíamos e praticávamos no Brasil. Nesse sentido, o que ali se realizou a esse respeito esteve mais relacionado à implementação de iniciativas de *desenvolvimento rural integrado*, embora esse conceito ainda não fosse formalmente conhecido, em tempos anteriores. Vem sendo assim desde o início do Século XX. Essa é a perspectiva que SOLIMAN & GABER (2010) adotam em relação às políticas econômicas, sociais e institucionais ligadas ao *desenvolvimento da agricultura* no País. Os citados autores estabelecem que o planejamento e o desenvolvimento da agricultura no Egito têm sido levados a cabo como fazendo parte de um amplo *Programa de Desenvolvimento Rural Integrado*, orientado por objetivos específicos, ao longo de *quatro períodos*, assim especificados:

- I Período: *Políticas de Reforma Rural*, antes de 1973;
- II Período: *Políticas de Desenvolvimento Rural I*, ao Longo dos Anos de 1973-1993;
- III Período: *Políticas de Desenvolvimento Rural II*, no Curso dos Anos de 1993-2007; e

[10] EL-KAMMASH, M. M. "Economic development and planning in Egypt", Access, 03 Feb. 2020, https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/19681802133, p. 2. Para informações mais detalhadas, veja-se também: EL-KAMMASH, Magdi M. **Economic development and planning in Egypt.** Foreword by Joseph J. Spengler. New York, Frederick A. Praeger, Publishers, 1968. 409 p.

- IV Período: *Políticas Atuais de Desenvolvimento Rural Integrado*, de 2008 em diante (Período Atual). [11]

O *I Período* incluiu *Políticas de Reforma Rural* praticadas antes de 1973. Algumas políticas e programas foram então implementados para melhorar o desempenho do desenvolvimento nas regiões rurais e as condições socioeconômicas prevalecentes. Mas as iniciativas então implementadas não correspondiam a programas de desenvolvimento rural orientados por objetivos específicos. Os planos dessa Era foram denominados de *Planos de Reforma Rural*. Iniciada em 1909-1910, foi estabelecida nessa Era a primeira instituição de desenvolvimento em aldeias egípcias. O primeiro plano de certo modo ligado ao desenvolvimento rural foi apresentado no ano de 1945. Seu principal objetivo consistia na expansão de centros sociais nas aldeias povoadas por mais de 10.000 habitantes. Os planos implementados incluíam ambulatório, uma escola rural e um centro de treinamento industrial rural. (SOLIMAN & GABER, 2010: 3.)

O *II Período* teve início em 1973, a partir de decisão do Presidente do Egito, que emitiu Resolução Presidencial estabelecendo o Dispositivo de Desenvolvimento e Construção de Aldeias (*Village Development and Building up Device-VCDD*). Tratava-se de autoridade integrante do Ministério da Administração Local. Essas Políticas compreendiam o *Dispositivo de Desenvolvimento e Construção da Aldeia* e a implementação do *I Projeto Nacional de Desenvolvimento Rural Integrad*o, chamado SHROOK, que significava *nascer do sol*, em árabe. (MOHARAM, I., 1990. *Apud*: SOLIMAN & GABER, 2010: 4.)

No *III Período* (1993-2007) o Egito já trabalhava com *Políticas de Desenvolvimento Rural* propriamente ditas. Desde o *III Plano de Desenvolvimento do Egito (1992-1997)*, o *Projeto Nacional SHROOK de Desenvolvimento Rural Integrado* tornou-se um dos principais projetos nacionais, além dos Projetos de Desenvolvimento *SINAI Development*, *UPPER EGYPT Development*. O *Projeto Nacional SHROOK*

[11] SOLIMAN, Ibrahim & GABER, Mohamed. "Rural development policies in Egypt". Cairo, Egypt, Zagazig University, January 2010. 16 p., https://www.egypttoday.com/Article/3/70207/LE-1-5B-investments-for-Agriculture-Ministry-under-2019-2020. [O texto de SOLIMAN & GABER faz parte do *The Sustain med Project-Sustain Agriculture in the Mediterranean Partner Country. Sustainable agri-food systems and rural development in the Mediterranean Partner Countries*.] [http://sustainmed.iamm.fr Sustained Working paper, N° 02, V2 (2), 10/10, 2010.] (Access, 31. Dez. 2019.)

de Desenvolvimento Rural Integrado foi incluído no orçamento do *III Plano de Desenvolvimento do Egito*. O principal objetivo do Projeto referia-se à "melhoria dos meios de subsistência rurais". (VCDD, 2004. *Apud*: SOLIMAN & GABER, 2010: 4.) Nesse período (1993-2007), as atividades de planejamento agrícola incluíram iniciativas relacionadas à *Inserção do Setor Privado em Programas de Desenvolvimento Rural*. Esse desenvolvimento foi levado a cabo devido ao surgimento de um ambiente social democrático iniciado nesse *III Período*. As atividades de planejamento agrícola também passaram a envolver questões relacionadas às *Fronteiras Urbanas de Antigas Aldeias*, bem como o *Estabelecimento de Novas Aldeias*. Incluíam também iniciativas de *Descentralização do Planejamento para o Desenvolvimento Rural*, orientadas para o estabelecimento do Desenvolvimento Sustentável do Egito Rural. Nesse sentido abrangiam ações descentralizadas de planejamento e monitoramento das áreas rurais, fortalecendo a participação das comunidades locais. (SOLIMAN & GABER, 2010: 4-6.)

De acordo com o estudo de SOLIMAN & GABER (2010), as atividades de *Desenvolvimento Rural Integrado* do *Período Atual* corresponderam aos anos de 2007-2012. Nesse sentido, o *Plano Quinquenal* do período compreendia Projeto que tinha em mira melhorar a subsistência das 1.000 aldeias mais pobres. O referido Projeto foi implementado em duas etapas. A primeira etapa compreendia os anos de 2006-2009, abrangendo o desenvolvimento de 150 aldeias em 6 províncias: 4 no Sul do Egito e 2 no Norte do País (Delta do Nilo). A segunda etapa incluía 850 aldeias em 10 províncias. (SOLIMAN & GABER, 2010: 6-7.)

O planejamento posto em prática no Egito, como referido, sempre teve em mira executar ações orientadas para a promoção do desenvolvimento da agricultura, com ênfase nos trabalhos de irrigação e drenagem. Nesse sentido, a melhora efetiva da agricultura estava articulada ao desenvolvimento da indústria e da infraestrutura. KASSIM, MAHMOUD, KURDI & BREISINGER (2010) informam também que a maior parte da produção agrícola do País provém de áreas irrigadas (cerca de 98%). Nesse sentido, a produção oriunda da agricultura de sequeiro correspondia a apenas 2% do cultivo obtido sem o concurso da irrigação. As áreas assim cultivadas, embora variáveis, eram exploradas ao longo da costa do Mediterrâneo e no Sinai. [12] No

[12] KASSIM, Yumna; MAHMOUD, Mai; KURDI, Sikandra; and BREISINGER, Clemens. **An agricultural policy review of Egypt: first steps towards a new strategy.** Cairo, Egypt,

total, a água usada na agricultura (irrigada e de sequeiro) correspondia a 80% do suprimento de água do Egito. Esse suprimento vinha do Nilo. Um acordo bilateral, de 1959, feito com o Sudão, determinou a participação do Egito em 55,5 bilhões de metros cúbicos de água por ano. Mas além desse volume havia um suprimento significativo de águas subterrâneas oriundas de aquíferos do Nilo e de aquíferos de áreas de arenito da Núbia. Apesar desses suprimentos, o Egito enfrentava problemas substanciais de eficiência no gerenciamento do uso da água.[13]

O processo de planejamento (global e setorial) teve prosseguimento nos anos posteriores a 1976. Em maio de 2019, por exemplo, o Ministério da Agricultura do Egito informava que o planejamento ali em curso conferia prioridade a atividades relacionadas à segurança alimentar e à autossuficiência de produtos agrícolas estratégicos. O Ministério previa também um aumento no PIB, que passaria de algo em torno de 3,5%, no primeiro semestre de 2019, para 3,7%, até o final daquele ano. A contribuição do setor agrícola para a taxa de crescimento econômico foi de 6,3% no terceiro trimestre de 2018-2019, em comparação com os 5,7% obtidos no mesmo período de 2017-2018. O Ministério esperava também que a agroexportação aumentasse em 5%, do ano agrícola de 2018-2019 para o ano agrícola de 2019-2020.[14]

8.2.2 Índia

O planejamento na Índia foi, em boa medida, iniciado em 1938, com a criação de um *Comitê Nacional de Planejamento*, marco fundamental do processo sistemático, que vigoraria até 2015, com a mesma orientação. As temáticas a esse respeito passaram a ser postas em prática três anos após a Independência do País, em 1947. Grande passo,

---

Egypt Strategy Support Program-EgSSP. International Food Policy Research Institute-IFPRI, Regional Program, Working Paper, 11, Aug. 2018, p. 5, access in: 22 fev., 2020, https://www.researchgate.net/publication/327051377AnagriculturalpolicyreviewofEgyptFirststepstowardsanewstrategy.

13 O cultivo alimentado pela chuva é altamente variável, sendo encontrado ao longo da costa do Mediterrâneo e no Sinai.

14 "LE 1.5 B investments for Agriculture Ministry under 2019/2020 plan", access in: 31. dez. 2019, https://www.egypttoday.com/Article/3/70207/LE-1-5B-investments-for-Agriculture-Ministry-under-2019-2020. [LE = libra egípcia ou EGP (Egyptian Pound); 1.5 billion].

nesse sentido, foi dado em março de 1950, com a criação, já referida, da Comissão de Planejamento da Índia (*Planning Commission*). O processo de planejamento de então tinha forte conotação social, dadas as carências enfrentadas pela população indiana. Dito processo era influenciado naquela época pelas experiências da União Soviética, em matéria de elaboração e execução de *Planos Quinquenais de Desenvolvimento*. Além desse tipo de motivação, mais de efeito formal e técnico, buscavam os líderes indianos liberdade política e melhores condições de vida para a população. Nesse sentido, considerava-se, de acordo com os ensinamentos do *Mahatma Gandhi*, que "a liberdade não era um objetivo meramente político, mas a condição essencial para retirar o povo da pobreza e da estagnação". [15] Essa também foi a orientação impressa, por largo período, por outro importante líder da Independência da Índia, o Primeiro-ministro *Jawaharlal Nehru*, assim como por sua filha, a também Primeira-ministra *Indira Gandhi*, e seu filho, *Rajiv Gandhi*, que também ocupou o cargo de Primeiro-ministro.[16]

A Comissão de Planejamento (*Planning Commission*), criada em março de 1950, apresentou, em julho de 1951, o anteprojeto do I *Plano Quinquenal de Desenvolvimento,* com vigência para o período de abril de 1951 a março de 1956. Dali em diante foram elaborados, sem descontinuidade, *12 Planos Quinquenais*. "O 1° e o 2° Planos visavam à captação de recursos públicos para investimentos no setor público; o 3° Plano concentrou-se em maior ênfase nas exportações e o 4° Plano, formulado em um período difícil de crise da balança de pagamentos, teve como foco o desenvolvimento agrícola. O 5° Plano forneceu alocações aprimoradas para gastos do setor social. O 6° e o 7° Planos centraram esforços na infraestrutura, com foco na captação de recursos para essa finalidade. O 8° Plano foi formulado em meio a reformas econômicas, tendo a economia de então alcançado uma taxa de crescimento anual de 6,7%. O período do 9° Plano testemunhou um declínio acentuado no crescimento econômico, reduzido para uma taxa anual de 2,4%. O 10° e o 11º Planos foram implementados no período 2002-2014, tendo testemunhado uma trajetória de crescimento econômico acima de 9%." O 10° Plano Quinquenal teve

---

15 GOVERNMENT of India. **India. A reference annual 1976.** Op. cit., p. 4 e 70.

16 LUCE, Edward. **In spite of gods: the rise of modern India.** New York: Anchor Books, 2008: 183-203. 386 p.

vigência no período 2002-2007 e o 11° Plano Quinquenal no período 2007-2012. [17]

O *12° Plano Quinquenal da Índia* abrangeria o período 2012-2017. [18] Sua vigência, porém, correspondeu aos anos de 2012 a 2014. [19] De 1951 a 2014 não houve descontinuidade no tocante à implementação dos doze Planos Quinquenais. Essa persistência constituiu sinal de vitalidade e de compromisso com o desenvolvimento do País, destacadas as especificidades regionais e sub-regionais do território indiano. [20] Os *Planos Quinquenais* foram implementados com a cooperação entre os diversos entes do governo central, dos governos estaduais e de autoridades locais. Abrangiam também agências de serviços sociais voluntários envolvidos no trabalho construtivo, entre a administração e as pessoas, bem como entre as próprias pessoas. Aqueles Planos eram desdobrados por meio de *Planos Anuais,* como foi tratado no item 3.2.3 do Capítulo 3. Os Planos Anuais refletiam as políticas e estratégias globais dos períodos de vigência dos Planos Quinquenais e as estratégias que pautavam as ações programadas para cada um dos anos desses Planos.

A Comissão de Planejamento foi substituída em 1° de janeiro de 2015, por Resolução do Gabinete Ministerial, no governo do Primeiro-ministro *Narendra Modi,* pela então formada *The NITI Aayog* (Hindi for *Policy Commission*). [21] A *NITI Aayog* foi criada conferindo novas prioridades ao setor privado. De fato, três anos após sua criação, sob o governo de *Narendra Modi*, a *NITI Aayog* realizou um grande volume

---

[17] SRINIVAS, V. "Planning commission to NITI Aayog: making strategies for transforming India. Press information, Bureau Government of India, Special Service and Feature, 2017. (Access, 20 Feb. 2020.)

[18] Cf. http://planningcommission.nic.in/plans/planrel/fiveyr/1st/1pintro.htm (Access, 28 Jul. 2020.)

[19] A Comissão de Planejamento da Índia (*Planning Commission*) foi dissolvida no final de 2014. Com essa dissolução, deixou de haver planos formais para a economia, à exceção dos referentes à Defesa, que continuaram sendo feitos. O mais recente é de 2017 – 2022. Assim, não haverá mais *o 13° Plano Quinquenal de Desenvolvimento*. Planos quinquenais da Índia - https://pt.qaz.wiki/wiki/Five-Year_Plans_of_India. (Access, 07 Mar. 2021.)

[20] INDIA. Planning Commission. **Twelfth five-year plan (2012/2017)**. New Delhi, Planning Commission, Government of India, 2013: 165-167. Three volumes. Vol. I. (Access, 28 Jul. 2016.)

[21] Abreviatura de *National Institution for Transforming India*. A *NITI Aayog* é um *think tank* (grupo de reflexão sobre políticas) do governo da Índia.

de trabalho em apoio ao setor privado. Nesse sentido, começou a elaborar políticas estratégicas, fomentando o federalismo cooperativo, fornecendo suporte de conhecimento e inovação e realizando avaliação e monitoramento de grandes investimentos. A *NITI Aayog* formulou a Estratégia *Make in India* para a Indústria Eletrônica; uma *Lei Modelo de Locação de Terras*; estabeleceu uma *Política Nacional de Energia*; preparou um *Roteiro para Revitalizar a Agricultura*; projetou uma *Estratégia de Desenvolvimento para as Áreas do Nordeste* e as *Áreas de Montanhas da Índia*; e realizou uma *Avaliação do 12° Plano Quinquenal*. Além disso, a *NITI Aayog* recomendou o fechamento de Empresas do Setor Público (*Public Sector Undertakings-PSUs)*, em dificuldade, e o desinvestimento estratégico em empresas com dificuldades. As duas iniciativas de destaque da *NITI Aayog* foram a lei modelo sobre arrendamento de terras e o quadro de prioridades para desinvestimento. (SRINIVAS, 2017: 2.)

A Índia dispõe de fatores favoráveis na agricultura, referidos aos seguintes aspectos: demanda robusta; oportunidades atraentes; apoio a políticas; e vantagem competitiva. A *demanda robusta* é expressa por uma grande população e pelo aumento das rendas urbanas e rurais impulsionando a demanda. Ao mesmo tempo, a demanda externa impulsiona o aumento das exportações agrícolas da Índia. *Oportunidades atraentes* significam que a demanda por insumos agrícolas e serviços afins, como armazéns e frigoríficos, está aumentando a um ritmo acelerado no País. O *apoio a políticas* é representado, primeiro, por esquemas como o *Paramparagat Krishi Vikas Yojana* (Esquema de Desenvolvimento Agrícola Tradicional). Esses esquemas contribuem para o desenvolvimento de aglomerados orgânicos e para a disponibilização de insumos químicos gratuitos aos agricultores. Em segundo lugar, a Índia estabeleceu um objetivo de desenvolvimento importante, pelo qual o governo se comprometia em dobrar a renda dos agricultores até 2022. A *vantagem competitiva* vem da alta proporção de terras agrícolas e das diversas condições agroclimáticas que incentivam o cultivo de diferentes culturas. [22]

O que em particular se projeta atualmente (2020) para a agricultura do País refere-se às possibilidades de a Índia vir a alcançar “a

[22] “Agriculture in India: information about Indian agriculture & its importance”, latest updated: October 2019, http://www.economicsdiscussion.net/india/agriculture-in-dia/development-of-agriculture-under-5-year-plans-in-india/21674. (Access, 31 Dez. 2019.)

ambiciosa meta de dobrar a renda agrícola até 2022. Espera-se que o setor agrícola gere melhor impulso nos próximos anos, devido ao aumento dos investimentos em infraestrutura agrícola, como instalações de irrigação e armazenamento a seco e a frio." [23] Essa perspectiva alinha-se às orientações de política econômica estabelecidas por *Manmohan Singh*, que – na qualidade de Primeiro-ministro – antecedeu ao atual Primeiro-ministro *Narendra Modi*, conforme destacado por *Ramachandra Guja,* autor do clássico *India after Gandhi*, a respeito da importância do desenvolvimento rural para o desenvolvimento da agricultura:

> "O primeiro-ministro em exercício, *Manmohan Singh*, agora imitaria *Jawaharlal Nehru* e *Indira Gandhi* ao cumprir dois mandatos completos. Falando com seu partido depois que os resultados (da eleição) foram divulgados, Singh disse que os cinco anos a seguir podiam ser 'decisivos' na história da Índia. Se conseguirmos sustentar as taxas de crescimento dos últimos cinco anos, podemos reduzir a pobreza, criar novos empregos, acelerar o **desenvolvimento rural** e a industrialização e transformar a vida de nosso povo. 'Nós devemos', disse o Primeiro-ministro, 'agarrar a urtiga com firmeza e seguir em frente.'"[24]

A *Política Agrícola da Índia* está sendo orientada por *Objetivos Importantes*, como os seguintes:

i. aumento da produtividade dos insumos (sementes, fertilizantes, pesticidas e projetos de irrigação, dentre outros);
ii. proteção do interesse dos agricultores menos favorecidos (como os agricultores pobres e marginais, abolindo os árbitros por meio de reformas agrárias e expandindo o apoio ao crédito institucional para os agricultores pobres);
iii. modernização do setor agrícola, mediante introdução de tecnologia moderna;
iv. melhoria do rendimento das principais *commodities*;

---

[23] INDIA Brand Equity Foundation-IBEF. "Agriculture in India: information about Indian agriculture & its importance", access in 31 dez. 2019, http://www.economicsdiscussion.net/india/agriculture-india/development-of-agriculture-under-5-year-plans-in-india/21674.

[24] GUHA, Ramachandra. **India after Gandhi: the history of the world's largest democracy.** [Revised and Updated Edition, © 2007, 2008, 2017, 2019 by Ramachandra Guha], New York, NY, Harper Collins Publishers, 2019, p. 711.

v. verificação da degradação ambiental; e
vi. promoção da pesquisa e do treinamento em agricultura, estabelecendo uma estreita ligação entre instituições de pesquisa e agricultores. [25]

8.3 ÊNFASES REGIONAIS NOS PROGRAMAS E PROJETOS DE RECUPERAÇÃO DE TERRAS

A implementação de *Programas* e *Projetos de Recuperação de Terras* apresenta resultados que variam com a disponibilidade de recursos (naturais, materiais, humanos e financeiros), as tecnologias utilizadas e as decisões políticas. Significa dizer que variam com o grau de desenvolvimento das forças produtivas em cada país ou região. Assim era e continua sendo nos países onde estudei a adoção de Programas de Recuperação de Terras (*Land Reclamation*) durante e a partir do *II Study Tour:* Egito, Espanha e Holanda. Pode-se dizer que por serem alfabetizados e familiarizados há mais tempo com novas tecnologias os agricultores do Sul da Espanha e os holandeses do Zuiderzee eram e continuam sendo mais proativos e mais bem-sucedidos do que os do Egito. As experiências conduzidas na Holanda e na Espanha vinham sendo postas em prática há mais tempo. Contavam, além disso, com suporte financeiro oriundo dos próprios governos, em adição aos oriundos de empréstimos externos, como os concedidos pelo Banco Mundial.

Considere-se, desde logo, que o processo de *recuperação de terras* envolve várias fases, "incluindo levantamento de terras, limpeza e remoção de camadas de solos impermeáveis, classificação e nivelamento do solo, preparação e instalação de infraestrutura de drenagem e irrigação e melhoria do solo, se necessário. A fase de cultivo segue com tratamento adicional do solo, seleção de culturas e determinação da rotação, bem como aplicação de fertilizantes e pesticidas. No nível político, a recuperação de terras envolve outra sequência de fases, incluindo planejamento, transição, desenvolvimento econômico e social, entrega e incorporação das terras recuperadas." [26]

---

[25] SHANGDIAR, Sumarlin & LIN, Yuan-Chung. "Agricultural Policy of India". Taiwan, 2018-06-01, Access, 4 Mar. 2020, http://ap.fftc.agnet.org/apdb.php?id=871.

[26] KASSIM, Yumna; MAHMOUD, Mai; KURDI, Sikandra; and BREISINGER, Clemens. **An agricultural policy review of Egypt: first steps towards a new strategy.** Cairo, Egypt: Egypt Strategy Support Program-EgSSP. International Food Policy Research

8.3.1 Egito

Há tempos, o Egito vem tentando aumentar sua área agrícola mediante a incorporação de *terras recuperadas ao deserto*. Estudos realizados sobre o assunto, em uma perspectiva microeconômica, indicam que, apesar dos problemas enfrentados com a execução de iniciativas dessa natureza, a vida dos agricultores reassentados nas *novas terras* é melhor do que a de antes, em particular a de seus filhos. Um desses estudos conclui que, embora a *recuperação de terras* possa não ser ecológica ou sustentável em termos econômicos, as terras recuperadas proporcionam aos colonos novas oportunidades. [27]

Com efeito, uma Missão do Banco Mundial, integrada por *A. Nyberg* (líder e economista da Missão), *S. Barghouti* (especialista em agricultura) e *S. Rehman* (engenheiro de irrigação, consultor), esteve no Egito no período de março/abril de 1989. O estudo então realizado por essa Missão tinha como principal objetivo avaliar as experiências passadas em matéria de *recuperação de terras* e identificar fatores que tivessem contribuído para a implementação de *Projetos de Recuperação de Terras* bem-sucedidos e/ou malsucedidos nos domínios da agricultura. Os resultados dessa revisão seriam utilizados na formulação de novas orientações para futuras atividades de recuperação de terras. [28]

A *recuperação de terras* em áreas desérticas, segundo aquele estudo do Banco Mundial, é uma questão controversa, principalmente por causa dos grandes investimentos que exige e do baixo desempenho de fazendas paraestatais, como foi praticado durante os anos de 1970 no Egito. Várias *razões* contribuíram *para limitar* o *sucesso* dos esforços de recuperação nos antigos e novos projetos. Dentre as razões principais, a Missão do Banco Mundial destacou as seguintes:

Institute-IFPRI, Regional Program, Working Paper, 11, Aug. 2018, 31 p., p. 20, access in 22 fev., 2020, https://www.researchgate.net/publication/327051377Ana-griculturalpolicyreviewofEgyptFirststepstowardsanewstrategy. [O IFPRI is a CGIAR (C*onsultative Group on International Agricultural Research*) Research Center.

27 ADRIANSEN, Hanne Kirstine. **Land reclamation in Egypt: a study of life in the new lands.** Danish School of Education, Aarhus University, Copenhagen NV, Denmark. Geo Forum 40(4): 664-674, Jul. 2009.

28 WORLD Bank. **Egypt - Land reclamation subsector review.** Cairo, Europe Middle East and North Africa Region. Country Department. Agriculture Operation Division. Report N° 8.047, EGT, February 1, 1990.

i. falta de planejamento e implementação de projetos pouco adequados, diante do conhecimento nem sempre adequado dos solos;
ii. necessidade de produção de tecnologias de construção compatíveis com as exigências de solos arenosos;
iii. falta de tecnologia de produção adaptada às peculiaridades de ambientes de deserto;
iv. fraco suporte pós-implementação dos projetos, em matéria de assistência técnica, treinamento, crédito e disponibilidade de insumos; e
v. restrições orçamentárias para a implementação de muitos projetos simultaneamente. Esses problemas foram principalmente observados em terras cultivadas não recuperadas ou desenvolvidas, assim como em áreas com problemas de drenagem e alagamento/inundação (*waterlogging*).

A Missão do Banco Mundial também constatou que havia vários projetos bem-sucedidos, implementados por pequenos agricultores. Os pequenos agricultores instalados nas novas terras obtiveram rendimentos superiores aos obtidos em fazendas paraestatais e, após breves períodos de aprendizado, alcançaram rendimentos próximos à média nacional. A percepção de que a produtividade era maior no setor privado estava relacionada às políticas de liquidação e desinvestimento (por empresas paraestatais) então praticadas. O estudo da referida Missão do Banco Mundial mostra também que a obtenção de bons resultados nas terras recuperadas dependia, em grande medida, da prestação de adequados serviços agrícolas − pesquisa, extensão, treinamento, pacotes de crédito e produção e adequado gerenciamento da água. (WORLD BANK, 1990: 1-2.)

À medida em que a irrigação avançou em áreas de *terras recuperadas*, o Egito passou a enfrentar déficit no suprimento de água. Naquele momento, suas perspectivas políticas se voltavam para a expansão dessas terras, além de terras adjacentes ao rio Nilo. A presença de água subterrânea no deserto fez disso uma possibilidade. Em 1987, o *Programa da Juventude de Mubarak* permitiu que graduados e camponeses sem terra respondessem aos anúncios de jornal da GARPAD-*General Authority for Reclamation Projects and Agricultural Development* (Autoridade Geral para Projetos de Recuperação e Desenvolvimento Agrícola). Se aqueles beneficiários cumprissem determinados critérios receberiam pequenas parcelas de terra em qualquer um dos oásis do *Deserto Ocidental*, recém-recuperadas e irrigadas apenas com

água subterrânea. Note-se que nenhuma água do Nilo chegava a esse deserto. Até a Lei de Investimentos de 2002, os colonos não mantinham os títulos de suas terras, nem tinham permissão para vendê-los ou arrendá-los, até que o pagamento ao governo fosse feito, em um período de 30 anos. A lei também reverteu a proibição da liquidação antecipada desse pagamento. (KASSIM et alii. Op. cit., p. 19.)

Os projetos gerais de recuperação de terras têm tido amplo apoio, mas enfrentam desafios significativos. As políticas de privatização e liberalização parecem ter contribuído para a melhoria do desempenho econômico da agricultura nas Novas Terras. O desempenho técnico da agricultura nessas terras poderia melhorar com o cultivo contínuo e uma abordagem sólida referente a melhorias de longo prazo. O governo egípcio, por volta do ano 2000, foi ativo na busca de uma política de venda de terras desérticas para aumentar as receitas e incentivar o investimento privado na recuperação de terras. Houve e continua havendo esforços significativos em apoio à agricultura nas Novas Terras. Os críticos dos projetos de recuperação de terras questionam se os fundos investidos nesses projetos poderiam ter sido melhor gastos em melhorias agrícolas nas Terras Antigas. Questões ambientais causadas por projetos de recuperação de terras também têm constituído um ponto de discussão. Esses problemas incluem contaminação das águas subterrâneas a curto ou longo prazo, esgotamento das águas subterrâneas e perda da qualidade da água. Questões adicionais circulam a respeito de haver (ou não) água suficiente no Egito para sustentar as Novas Terras e qualquer expansão adicional no deserto, bem como se o desenvolvimento agrícola no deserto pode impactar outras regiões. (KASSIM et alii. Op. cit., p. 20.)

Certo é que, desde meados dos anos de 1970, o Egito passou a conferir maior prioridade à implementação de *Projetos de Recuperação de Terras*, para poder aumentar a produção doméstica de alimentos. Assim tem procedido, dentre outras razões, por conta do crescimento contínuo da população e do aumento do congestionamento no antigo Vale do Nilo e no Delta do Nilo. A necessidade de recuperação de terras nas áreas desérticas do Egito parece inevitável. O governo egípcio persiste procedendo assim porque a agricultura continua sendo um setor vital para a economia do País, pois fornece meios de subsistência para 55% da população e emprega de forma direta 29% de sua força de trabalho. A agricultura é também uma fonte importante para a geração de divisas, a partir de suas exportações. O Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura-FIDA (*United Nations' International*

Fund for Agricultural Development-IFAD) está apoiando o governo do Egito na consecução de seus planos nacionais, em relação ao setor agrícola. As intervenções do FIDA já cobriram cerca de 65% das terras recuperadas. [29] O FIDA segue o Banco Mundial no apoio que também presta ao governo egípcio.

Pode-se ainda destacar que as iniciativas postas em prática em relação aos *Projetos de Recuperação de Terras*, dentre outras, têm produzido mudanças positivas no Egito rural. É sobre o que também dá conta, Richard Adams Jr., em estudo a esse respeito sobre o desenvolvimento do País:

> De acordo com a definição da palavra, o desenvolvimento requer mudanças em três critérios centrais ao longo do tempo: uma diminuição da pobreza; uma diminuição na desigualdade; e um aumento da produtividade (terra e mão-de-obra). Com base nos dados analisados aqui, estamos diante de uma situação bastante curiosa. Nosso primeiro critério de desenvolvimento – *pobreza* – mostra uma melhoria significativa ao longo do tempo, principalmente devido ao impacto das migrações de trabalhadores. Nosso segundo critério – *desigualdade* – revela uma situação essencialmente estagnada. Nosso terceiro critério – *produtividade* – indica uma taxa de crescimento mista, mas geralmente positiva. Como todos os nossos critérios indicam uma situação estável ou em melhoria, parece razoável designar as mudanças que ocorreram na zona rural do Egito desde 1952 como indicativas de 'desenvolvimento'. [30]

Há, ainda, outros indicadores de relativo crescimento econômico no Egito. É o caso da construção de uma *nova capital* para o País. O Cairo, a capital atual do Egito, é uma das maiores cidades da África e uma das mais conhecidas do mundo. Por mais de 1.000 anos, está nas margens do rio Nilo. O centro do Cairo foi eleito Patrimônio da Humanidade, pela UNESCO, em 1979. Do outro lado do Cairo, há grandes placas dizendo aos seus atuais 19,5 milhões de habitantes que novas casas estão sendo construídas no deserto, a 45 quilômetros de

---

[29] IFAD-United Nations' International Fund for Agricultural Development. "Egypt and IFAD strengthen partnership to reduce rural poverty and promote resilience in desert environments", Rome, oct., 03, 2019, access 03 fev. 2020, https://www.ifad.org/en/web/latest/news-detail/asset/41371181.

[30] ADAMS JR., Richard H. **Development and social change in rural Egypt.** 1st edition, New York, NY: Syracuse University Press, 1986, p. 26.

distância. A Nova Capital Administrativa, que ainda não tem nome oficial, foi idealizada pelo ex-general do exército Abdel-Fattah al-Sissi. É o maior de vários dos grandes projetos construídos e/ou em construção no País, como novas estradas, projetos habitacionais e a expansão do Canal de Suez. As autoridades egípcias costumam comparar os projetos construídos sob al-Sissi a monumentos como as pirâmides de Gizé. Os críticos, porém, chamam a nova capital de um projeto de vaidade para al-Sissi. Eles dizem que o dinheiro que vem sendo gasto ali poderia ser usado para ajudar a economia e para a própria reconstrução do Cairo. Não se sabe como a nova capital afetará o Cairo. Muitos prédios do governo na cidade são grandes residências tomadas pelos governos socialistas nas décadas de 1950 e 1960. Alguns temem que os prédios vazios caiam em ruínas ou sejam demolidos. Sameh Abdallah Alayli, especialista em planejamento urbano, diz que a construção da nova capital deve ser interrompida. Ele escreveu no jornal Al-Shorouk: "O histórico Cairo deve permanecer como a capital política do Egito".[31]

8.3.2 Espanha

De meados dos anos de 1970 em diante houve grandes mudanças na organização territorial da Espanha. O País não está mais organizado por Regiões e províncias, como apresentado na Tabela 4.4 do Capítulo 4 anterior. A organização territorial de hoje está bem alterada, em virtude do que foi estabelecido após os Pactos Autonômicos de 1981 e 1992. Uma análise importante a respeito desses Pactos, viabilizados pela Constituição de 1978, com a democratização política e territorial da Espanha, foi conduzida por Felipe Vasconcelos Romão. Destaca-se ali terem sido inegáveis as profundas alterações que o *Estado autonômico* provocou na Espanha das últimas décadas. "O fato de terem sido instituídas comunidades autônomas em todo o território contribuiu para a generalização de uma descentralização acentuada. Nesse sentido, são facilmente constatáveis os vínculos dessa nova realidade com os casos específicos do País Basco e da Catalunha." [32] E assim foi em virtude das "exigências de autogovernação dos nacionalismos

[31] **"**As Egypt builds new capital, what becomes of Cairo?**"**, 28 Nov. 2018, https://learningenglish.voanews.com/a/as-egypt-builds-new-capital-what-becomes-of-cairo-/4665409.html. (Access, 06 Mar. 2020.)

[32] ROMÃO, Felipe Vasconcelos. "A transformação dos mecanismos de materialização política das identidades nacionais: o Estado autonômico espanhol e a emergência das autonomias-nação basca e catalã." **Rev. bras. polít. int. vol. 56, N° 2**, Brasília-DF, July/Dec. 2013: 1-10, p. 4.

basco e catalão, e, em menor medida, do nacionalismo galego," como salientado por ROMÃO (2013: 4), seguindo Imanol Zubero. [33]

A partir de então, o País passou a ser organizado por municípios, províncias e comunidades autônomas. Por isso, a Espanha está hoje estruturada em *17 comunidades autônomas*, incluindo uma Comunidade Foral e duas Cidades Autônomas (Ceuta e Melila). [34] Cada comunidade autônoma é formada por uma ou várias *províncias*, num total de 50, em todo o território nacional. Por sua vez, cada província está dividida em um número variável de municípios que, em toda a Espanha, somam 8.118. Os municípios continuam, porém, sendo as entidades territoriais básicas na organização territorial da Espanha. Há outras entidades territoriais constituídas por agrupamentos de municípios (comarca e comunidade de municípios) ou por entidades de âmbito inferior ao município, conhecidas como entidades locais menores. [35]

A comunidade autônoma de Andaluzia − a mais importante em relação ao desenvolvimento da agricultura irrigada − continua estruturada em torno das mesmas oito províncias que integravam a *Andaluzia Oriental* (Almería, Granada, Jaén e Málaga) e a *Andaluzia Ocidental* (Cádiz, Córdoba, Huelva e Sevilla), como se vê na Tabela 4.4 antes mencionada. A Andaluzia como um todo é a região agrícola mais importante da Espanha, com destaque para Almería e Granada (situadas na antiga Andaluzia Oriental), províncias que simbolizam a moderna agricultura de Espanha, baseada em terras recuperadas e exploradas via irrigação, por diferentes métodos.

As atividades em matéria de recuperação de terras e irrigação mais importantes na Espanha estão situadas nas comunidades

---

[33] ZUBERO, Imanol. (2008) "Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva." *In:* Pérez-Díaz, Victor (ed.) *Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura*. Almería: Fundación Cajamar, 2008.

[34] As cidades autônomas têm capacidade administrativa superior à de um município, pois podem decretar regulamentos executivos. Mas têm menor capacidade administrativa do que as comunidades autônomas, que dispõem de Câmaras Legislativas propriamente ditas. WIKIPEDIA. "Cidades Autônomas da Espanha", https://pt.wikipedia.org/wiki/CidadesautónomasdeEspanha. (Acesso, 23 mar. 2020.)

[35] WIKIPEDIA. "Organização Territorial da Espanha", https://pt.wikipedia.org/wiki/OrganizaçãoterritorialdeEspanha. (Acesso, 17 mar. 2020.)

autônomas de Andaluzia e de Múrcia, [36] localizadas no Sul-Sudeste da Espanha. Era na Andaluzia Ocidental, da divisão territorial anterior a 1981 e 1992, que se localizavam as iniciativas de *Recuperação de Terras* estudadas no Capítulo 4, item 4.2 – o Projeto Baixo Guadalquivir e o Projeto Almonte-Marismas. O Projeto Baixo Guadalquivir localiza-va-se em Sevilha, em área que distava uns 30 km da capital dessa província. Já o Projeto Almonte-Marismas cobria, em parte, áreas das províncias de Sevilha (como Villamanrique da Condessa e Aznalcazar) e de Huelva (como Almonte e Hinojos).

Em visita feita, em 1983, às áreas irrigadas na Espanha, Cássio Borges, engenheiro do DNOCS, destacou em entrevista ao Jornal *O Povo*, de Fortaleza-CE, que a "grande diferença existente entre a situação da Espanha e a do Nordeste brasileiro estava no fato de que lá eles já irrigavam três milhões de hectares e nós estávamos apenas com 30 mil hectares em operação, nos dando ao luxo de desperdiçar água no mar, ou perdê-la através da evaporação dos rios, açudes e outros reservatórios." [37]

Em 2019, as áreas irrigadas na Espanha, nas diferentes comunidades autônomas, correspondiam a 3.828.747 ha, como se vê na Tabela 8.1. Essa tabela mostra que a comunidade autônoma com maior relação Área Irrigada/Área de Cultivo é a comunidade Valenciana (45,81%). A ela se seguem as Ilhas Canárias (58,97%). Mas essa comunidade tem apenas 3,46% da Área Irrigada/Área Geográfica da Espanha. Já a comunidade autônoma de Andaluzia caracteriza-se como a mais importante, embora tenha uma relação Área Irrigada/Área de Cultivo de 31,27% e uma relação Área Irrigada/Área Geográfica de 12,64%. Vizinha à Andaluzia, a Sudeste, encontra-se a Região de Múrcia, com uma relação Área Irrigada/Área de Cultivo de 39,95% e a maior relação Área Irrigada/Área Geográfica, que era de 16,51%. Contígua à Região de Múrcia encontra-se a Comunidade Valenciana, apresentando uma relação Área Irrigada/Área de Cultivo de 45,81% e uma relação Área Irrigada/Área Geográfica de 12,62%.

Os mais importantes resultados da irrigação, especialmente os referidos ao contexto dos Projetos de Recuperação de Terras na

---

[36] Múrcia é um município da província e comunidade autônoma de Múrcia, na Espanha, e capital da Região do mesmo nome.

[37] BORGES, Manfredo Cássio de Aguiar. "Entrevista". *Terra árida da Espanha abre-se em campos de grande produtividade.* **O Povo**, Fortaleza-CE: 02/11/1983, Caderno 2.

Espanha, correspondem aos apresentados pela comunidade autônoma de Múrcia, considerada ora como comunidade autônoma ou como Região (16,51% do total da Espanha). No mesmo sentido, são importantes os resultados de Múrcia, referida como comunidade autônoma e/ou como Região. Em seguida, vem a comunidade autônoma de Andaluzia, com 12,64% no tocante à relação Área Irrigada/Área Geográfica da Espanha. No geral, porém, ou seja, fora do contexto dos Projetos de Recuperação de Terras, as quatro comunidades autônomas com maiores superfícies irrigadas na Espanha são a de Andaluzia (1.107.324 ha), com 28,92% da área total irrigada no País; de Castela e Mancha (567.866 ha), com 14,83% do total; de Castela e León (465.583 ha), com 12,16% do total; e Aragão (418.104 ha), com 10,92%). (Tabela 8.1.)

O aumento da área irrigada nos últimos anos também se refletiu nos diferentes sistemas de irrigação, pois houve uma expansão notável da área irrigada por meio de sistemas de irrigação localizada, muito mais eficientes e com menor demanda de água, comparados ao sistema de irrigação por gravidade, pelo qual o consumo de água é muito maior. Assim, a área irrigada em 2019, na Espanha, pelo método da irrigação localizada, excedia a metade da área irrigada total, com 2.032.755 ha (53,09% do total); a irrigação por gravidade ocupava 902.163 ha (23,56%), a irrigação por aspersão 572.219 ha (14,95%) e a irrigação automotiva 317.509 ha (8,41%). (Tabela 8.2.)

Fontes complementares indicam que as áreas irrigadas pelo método da *irrigação localizada* são encontradas, em especial, na Andaluzia (42,77%) com culturas lenhosas, embora também ocorra em Castela-Mancha (17,44%), Comunidade Valenciana (10,40%) e Região de Múrcia (8,23%). As *áreas irrigadas por gravidade* estão localizadas em Aragão (20,31%), Andaluzia (18,71%), Catalunha (13,73%) e Castela e Leão (12,78%), em virtude da presença de plantas herbáceas nessas comunidades. Por outro lado, a *irrigação por aspersão* concentra-se em Castela e Leão (27,70%), Aragão (21,55%), Castela e Mancha (18,11%) e Andaluzia (11,79%), representando juntas 79,15% da superfície total irrigada por esse sistema na Espanha. Já a superfície irrigada pela *irrigação automotiva* está distribuída entre as duas Castelas: 46,85% ocorrem em Castela e León e 25,95% em Castela e Mancha, somando 72,8% do total; em seguida, vem Aragão com 11,17% do total nacional. Também vale mencionar as áreas irrigadas destinadas a cada um dos principais grupos de culturas que ocorrem na Espanha, sendo os *cereais* os que ocupam a maior área irrigada

(889.441 ha, com 23,57%), seguidos pelo *olival* com 818.505 ha (21,69%) e a *vinha* com 389.553 (10,32%). [38]

Tabela 8.1 - Distribuição das Áreas Irrigadas na Espanha, por Comunidades Autônomas, em 2019

Comunidade Autônoma	Área Irrigada Total (ha)	Área Cultivada Total (ha)	Área Geográfica Total (ha)	Área Irrigada/ Área de Cultivo (%)	Área Irrigada/ Área Geográfica (%)
1. Galícia	17.472	359.707	2.957.641	4,86	0,59
2. Astúrias	678	23.992	1.060.411	2,82	0,06
3. Cantábria	522	7.133	532.953	7,32	0,10
4. País Basco	5.929	84.984	723.296	6,98	0,82
5. Navarra	101.740	327.698	1.039.067	31,05	9,79
6. La Rioja	45.863	158.997	504.502	28,84	9,09
7. Aragão	418.104	1.789.783	4.772.038	23,36	8,76
8. Catalunha	265.974	824.383	3.210.961	32,26	8,28
9. Baleares	21.404	162.833	499.170	13,14	4,29
10. Castela e Leão	465.583	3.560.377	9.422.309	13,08	4,94
11. Madrid	21.237	205.729	802.749	10,32	2,65
12. Castela-Mancha	567.866	3.699.301	7.945.985	15,35	7,15
13. Comunidade Valenciana	293.604	640.982	2.326.198	45,81	12,62
14. Região de Múrcia	186.788	467.540	1.131.387	39,95	16,51
15. Extremadura	282.890	1.087.238	4.163.545	26,02	6,79
16. Andaluzia	1.107.324	3.540.903	8.758.855	31,27	12,64
17. Canárias	25.768	43.695	744.510	58,97	3,46
Total Geral de Espanha	**3.828.747**	**16.985.275**	**50.595.575**	**22,54**	**7,57**

Fonte dos Dados Básicos: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-MAPA. Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística. **Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos; informe sobre regadíos en España**. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-MAPA, 2019, p. 7.

[38] ZARZA, Laura F. "Pasado, presente y futuro del regadío en España", Jul, 2019, https://www.iagua.es/noticias/redaccion-iagua/pasado-presente-y-futuro-regadio-espana. 8 p., p. 4. (Acceso 24. Mar. 2020.)

Tabela 8.2 - Áreas Irrigadas por Tipos de Irrigação na Espanha, em 2019

Tipos de Irrigação	Área Irrigada (ha)	Superfície Irrigada/Tipo de Irrigação (%)
Gravidade	902.163	23,56
Aspersão	572.219	14,95
Automotiva	321.609	8,40
Localizada	2.032.755	53,09
Total	**3.828.747**	**100,00**

Fonte dos Dados Básicos: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-MAPA. Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística. **Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos; informe sobre regadíos en España**. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-MAPA, 2019, p. 9.

Nas comunidades autônomas da Andaluzia (em particular nas províncias de Sevilha e Almería) e de Múrcia, o desenvolvimento, em bases regionais, *stricto sensu,* tem dependido das disponibilidades de água, quer em relação ao seu uso na agricultura, quer no tocante ao desenvolvimento em áreas urbana, residencial, turística e metropolitana costeira.[39] A evolução dos processos de desenvolvimento ali observados tem mostrado uma tendência a um aumento gradual no início, "seguido por uma etapa de rápido desenvolvimento e intenso crescimento entre meados da década de 1980 e o final da década de 1990, até atingir um estágio de maturidade no início do novo século, quando o crescimento se reduziu significativamente." Essa estabilização deveu-se, em boa medida, nos últimos tempos à grave escassez de recursos (hídricos) e, por outro lado, ao fato de o desenvolvimento posterior ter se realizado com a perda de terras produtivas para a urbanização. Essa mudança no uso da terra, por sinal, tem ocorrido em todas as áreas cujo desenvolvimento foi levado a cabo em áreas com *Projetos de Recuperação de Terras* ao deserto ou semiáridas, como ocorreu no Egito e se observa na Espanha. [40]

---

[39] Um aporte importante sobre o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos, em atividades turísticas, consta de estudo realizado por JURADO ALMONTE, José Manuel. Dir. **Recursos, potencialidades y modelos turísticos en el Bajo Alentejo, Algarve y provincia de Huelva.** Huelva, España: Universidad de Huelva, 2011. [Collectanea (Universidad de Huelva)]. 463 p.

[40] GRINDLAY, A.L., LIZÁRRAGA, C. RODRÍGUEZ, M.I. & MOLERO, E. **Irrigation and territory in the southeast of Spain: evolution and future perspectives within new hydrological planning,** p. 3-10. Cf. Article in WIT (Wessex Institute of Technology) Transactions on Ecology and the Environment, July 2011. Criado em 19/04/2013, Acesso em: 09/03/2020, https://www.researchgate.net/profile/EmilioMolero/publication/235890683Irrigationandterritoryinthesoutheastof SpainEvolutionandfuture-

Embora o avanço da irrigação se deva à utilização de métodos mais modernos de utilização da água, como os da irrigação localizada, como se vê na Tabela 8.2, a expansão das áreas irrigadas exigiu demandas adicionais de água. O atendimento às novas demandas teve, entretanto, que adotar as *Diretrizes sobre o Uso da Água* (WFD, na sigla em inglês-*Water Framework Directive*) aprovadas pela União Europeia e adotada como norma espanhola (por meio das Leis 62/2003 e 11/2005), o mesmo ocorrendo em relação ao bom estado ecológico dos corpos d'água. Isso posto, passou-se a exigir um novo critério de racionalidade econômica na gestão da água. De modo concomitante, o preço da água foi incluído no programa de medidas de melhor gestão do uso da água, em termos de custo e efetividade. (GRINDLAY, A.L., LIZÁRRAGA, C. RODRÍGUEZ, M.I. & MOLERO, E., 2011: 3-4.)

A compatibilização entre demanda e oferta (ou disponibilidade) de água passou a ser considerada no contexto do uso de água da dessalinização. Ocorre que "a resolução dessa lacuna no abastecimento de água com a incorporação de água dessalinizada para o ciclo de uso agrícola apresentava maiores dificuldades do que para usos urbanos ou industriais. Para tomar uma decisão sobre a melhor solução no gerenciamento da água de irrigação, era essencial determinar um preço mínimo, levar em conta os custos socioambientais e considerar a disposição dos irrigantes de pagar para garantir o bom estado dos ecossistemas aquáticos. (...) Nessa perspectiva, medidas como dessalinização ou mercados de água, combinadas com um aumento de preços, tanto na água de fontes superficiais, quanto nas subterrâneas, poderiam resolver a escassez de água. (...) A gestão sustentável dos aquíferos exigiria, nesse caso, ação pública e cooperação entre as partes interessadas. (GRINDLAY, A.L., LIZÁRRAGA, C. RODRÍGUEZ, M.I. & MOLERO, E., 2011: 11-12.)

Os estudos realizados no sentido de garantir o equilíbrio sustentável do uso da água na irrigação vis-à-vis os usos não-agrícolas indicam que o futuro do setor agrícola na Andaluzia e em Múrcia depende do compromisso com a qualidade e a inovação na atividade, como elementos-chave para manter uma posição competitiva através da diferenciação da produção e identificação do produto com marcas de qualidade criadas para esse fim. "A correção de deficiências, como

---

perspectiveswithinnewhydrologicalplanning/links/0deec5171019cccb21000000/Irrigation-and-territory-in-the-southeast-of-Spain-Evolution-and-future-perspectives-within-new-hydrological-planning.pdf.

o forte diferencial entre os preços auferidos pelo agricultor e os pagos pelo consumidor, fazem parte das estratégias de fortalecimento do setor. Além disso, a coordenação entre a agricultura e a indústria de alimentos agrícolas é um aspecto essencial para Múrcia manter sua posição nesses setores, inovações que, no caso de Almería, levaram décadas para serem produzidas." (GRINDLAY, A.L., LIZÁRRAGA, C. RODRÍGUEZ, M.I. & MOLERO, E., 2011: 12-13.)

As iniciativas relacionadas aos *Projetos de Recuperação de Terras* na Espanha são muito importantes, mas sua implementação continua dependendo da disponibilidade e manejo sustentável dos recursos hídricos – de superfície ou subterrâneos, assim como dos provenientes da dessalinização de água do mar.

8.3.3 Holanda

A experiência da Holanda em gestão de água em terras recuperadas é não só antiga como caracterizada por extrema relevância. No Século XI, a Holanda já recuperava terras ao mar, por meio da construção de Pôlderes, gerenciando o uso dos recursos hídricos por intermédio de Conselhos de Gestão de Água. Como vimos no Capítulo 4, item 4.3, a figura central desses processos era e continua sendo o *Pôlder*. Também conhecido como *muro de contenção*, trata-se de uma das mais clássicas técnicas de drenagem para controle de enchentes, em locais de baixa altitude próximos a rios, áreas ribeirinhas em geral e o mar. Na Holanda, a construção dessas estruturas continuam ultrapassando os limites do controle de enchentes, *stricto sensu*. Ali, a construção de *pôlderes* constituiu um sistema especial de recuperação de terras ao mar, destinadas, em um primeiro momento, ao aumento da disponibilidade de terras para a agricultura e, num segundo momento, para a criação de espaços destinados à expansão urbana e ao lazer. Os avanços desses processos foram de tal magnitude que, ao longo de dez séculos, foram recuperadas e agregadas terras hoje correspondentes a quase a metade do atual território desse país.

Daí ser importante destacar que há "poucos países nos quais as atividades humanas exibiram uma influência maior na formação da paisagem do que na Holanda." Em boa parte do seu território, é permanente o *perigo de viver abaixo do nível do mar*, porque 65% dele "estão situados abaixo do nível da maré alta. Uma parcela significativa dos 16 milhões de pessoas que vivem na Holanda pode ser vítima potencial de um desastre de tempestade como o gerado pelo furacão Katrina.

Manter um nível aceitável de segurança é uma situação crítica e contínua.” Os holandeses se referem às tecnologias de recuperação de terras para a proteção de inundações, como se tais tecnologias possibilitassem a manutenção do solo seco para que se pudesse “manter os pés secos.” As partes mais susceptíveis às inundações correspondem às Regiões Norte e Oeste do País, caracterizadas como áreas planas e baixas, situadas no Delta dos três principais rios europeus – o Reno, o Mosa e o Escalda. Nos últimos 2000 anos, a vida nessa região foi desafiadora, devido à perda de parte dos solos recuperados. De fato, o uso de terras baixas na agricultura exigia a remoção do excesso de água pela construção de drenos e valas de campo. Depois de secos, os solos de argila e turfa diminuíam, exigindo maior aprofundamento da rede de drenagem. Isso iniciou um padrão irreversível de subsidência de terras (fenômeno de rebaixamento da superfície do terreno devido às alterações ocorridas no suporte subterrâneo) que continua até hoje. “Para piorar a situação, um grande volume de solo de turfa foi removido para uso como combustível. Coincidindo com essa perda e subsidência da terra houve um período pós-glacial de aumento do nível do mar. Esses fatores, juntamente com a ação natural das marés e tempestades, criaram uma paisagem que está mudando constantemente. Hoje, cerca de um quarto da terra holandesa fica abaixo do nível médio do mar”.[41]

A planície holandesa de hoje está integrada por centenas de *unidades de gerenciamento de água*, denominadas *pôlderes*. Como já referido, um *pôlder* é uma área completamente isolada da área circundante, em geral por uma *berma* (acostamento de uma estrada, correspondente à margem de um *pôlder*), dique ou aterro, na qual os níveis de água subterrânea são controlados. “Esse controle envolve uma variedade de esquemas de drenagem – geralmente valas e canais que levam sua água ao perímetro do *pôlder*. A água é então liberada, usando-se uma bomba ou uma comporta. Uma bomba é necessária se a água de fora do pôlder estiver mais elevada do que dentro dele. Se a água do lado de fora estiver ocasionalmente a um nível mais baixo do que a água do lado de dentro, poderá ser usada uma eclusa. Uma eclusa é uma porta ou válvula que permite que a água flua para fora, mas não volte a entrar”. É preciso notar que “um pôlder pode estar localizado ao longo de um rio ou do mar para facilitar a drenagem.

[41] HOEKSEMA, Robert J. **Designed for dry feet: flood protection and land reclamation in the Netherlands.** Reston, Virginia, American Society of Civil Engineers-ASCE, 2006. x + 158 p., p. ix a 1.

Alguns pôlderes – como lagos drenados ficam mais para o interior e exigem rotas especiais de drenagem para levar a água ao mar. Essas estruturas também requerem áreas de armazenamento para armazenar água durante as marés altas ou períodos de altos níveis de recepção de água. (HOEKSEMA, 2006: 1-2.)

As atividades de drenagem, proteção contra inundações e recuperação de terras na Holanda passaram por várias mudanças no século XX. Isto se deveu a fatores como o significativo crescimento econômico observado, a ocorrência de duas guerras mundiais, de vários desastres de inundação e a construção dos dois maiores projetos de recuperação de terras e proteção contra inundações – o fechamento e recuperação parcial do Zuiderzee e o fechamento dos estuários no Delta Sudoeste. (HOEKSEMA, 2006: 22.) O século XX também viu melhorias adicionais no gerenciamento da água, controle de inundações, navegação e consolidação da terra. Outra mudança importante teve lugar com a implementação de programas orientados para o planejamento do futuro, representado pela criação de espaço para os rios correrem de modo natural. Significa dizer, sem terem de extravasar sobre suas margens e, em consequência, de inundar e contribuir para o rompimento de diques e canais. (HOEKSEMA, 2006: 82 e 90.)

As melhorias feitas nos rios parecem bastante eficazes. De fato, entre, 1926 e 1993, não houve grandes inundações nos rios. Daí não terem os altos níveis de água observados por volta do Natal de 1993 levantado grandes preocupações. Os desassossegos mostraram-se mais visíveis, em relação às condições dos rios, dois anos depois, com o retorno das inundações. Com efeito, “o final de janeiro de 1995 produziu chuva suficiente para causar inundações na Alemanha, França, Luxemburgo, Bélgica e Holanda. Em 1º de fevereiro de 1995, a água da enchente atingiu o topo dos diques de inverno, causando evacuações em massa na região”. Além disso, um longo período de alta descarga saturou os diques dos rios, colocando-os em risco de colapso e causando maior preocupação. Por isso, toda a região entre os rios Baixo Reno, Vaalis (principal tributário do Rio Reno) e Mosa foi evacuada. Um quarto de milhão de pessoas, 300.000 cabeças de gado e milhões de porcos e galinhas foram realocados por quase uma semana. Os problemas da inundação de 1995 ocorreram a montante do local onde foram feitas melhorias na virada do século XX. Registre-se de positivo o fato de nenhum dos diques dos rios ter entrado em colapso, afastando o perigo, à medida em que as águas da enchente recuavam. (HOEKSEMA, 2006: 90-91.)

Por conta das ocorrências mencionadas, passaram a ser adotadas providências destinadas a promover a *recuperação de terras para proteção de inundações ao longo da costa*. As dunas costeiras caracterizavam-se então como importante instrumento na luta contra as inundações do mar. Mas as dunas não protegiam todas as partes do litoral. No Norte do País, por exemplo, as dunas do lado do mar eram ineficazes para proteger o continente das inundações. Por isso, onde havia lacunas nas dunas, foram construídos fortes diques marítimos para proteger o continente. As dunas existentes passaram a ser protegidas e mantidas como uma barreira eficaz. A recuperação costeira precoce foi realizada utilizando-se as técnicas de construção de diques e drenos. Nessa perspectiva foi construído um dique para isolar uma área de pântano de maré que havia sido assoreada. Foram então escavadas valas de drenagem na área represada por diques. Assim, a água passou a fluir para fora da área, na maré baixa, através das comportas instaladas nos diques. (HOEKSEMA, 2006: 93-99.)

Novas terras utilizáveis começaram a ser criadas mediante o uso de solos dragados. O método então adotado foi representado pelo preenchimento de áreas rasas com areia dragada. A aplicação mais bem-sucedida desse método teve lugar no curso da expansão da área portuária do Europoort, no Mar do Norte. No século XX, os holandeses enfrentaram projetos cada vez maiores de recuperação de terras e proteção contra inundações. A recuperação do Zuiderzee foi, com certeza, o maior projeto já implementado na Holanda para recuperação de terras perdidas. O Quadro 8.1, adiante, contém informações sobre as várias etapas de construção desse Projeto. Suas atividades foram iniciadas em 1920, tendo seguimento até 1975. Outra iniciativa extraordinária refere-se à implementação do *Projeto Delta*, o maior projeto já realizado na Holanda para fornecer proteção contra as inundações do Mar do Norte. As histórias do *Projeto do Zuiderzee* e do *Projeto Delta* são, em vários sentidos, semelhantes. Esses dois projetos foram considerados sem nenhuma urgência. Em ambos os casos, porém, um evento de inundação contribuiu para que os planos existentes fossem colocados em ação. Ambos os projetos foram conduzidos em etapas, começando pelas partes mais fáceis e prosseguindo até as mais difíceis. O tempo necessário para concluir cada projeto foi (então) estabelecido, pois as necessidades do País haviam mudado, resultando em novas abordagens, configurações e desenvolvimentos. Essas iniciativas foram implementadas, em boa medida, para resolver os problemas resultantes da *Grande Enchente de 1953*. (HOEKSEMA, 2006: 93-103.)

Quadro 8.1 - Projeto Zuiderzee. Cronograma das Atividades de Recuperação de Terras, no Período 1920-1975

Início	Conclusão	Atividades
1920	1925	Construção do dique Amsteldiep, conectando a ilha de Wieringen ao continente.
1927	1932	Construção da barragem de barreira entre a ilha de Wieringen e a costa da Frísia. Isso transforma a metade sul do Zuiderzee em um lago de água doce chamado IJsselmeer. A metade norte do Zuiderzee acaba sendo renomeada para Waddenzee.
1927	1927	Construção do Pôlder de pesquisa Andjik.
1927	1930	Construção do Pôlder Wieringermeer. O sequenciamento da construção foi baseado no tamanho do pôlder. Como o Wieringermeer Pôlder era o menor, foi construído primeiro.
1937	1942	Construção do Pôlder Noordoost. Este se tornou o segundo menor pôlder depois que os planos originais de 1918 foram revisados em 1925.
1941	1941	A construção do dique para o Markerwaard foi iniciada. A construção começou na ilha de Marken e prosseguiu para o noroeste. As autoridades alemãs ocupantes pararam a construção.
1950	1957	Construção de Oostelijk Flevoland. Outra revisão dos planos, feita após a II Guerra Mundial, dividiu o Pôlder da Flevolândia em duas partes separadas. As peças da Flevolândia agora eram menores que Markerwaard, então a construção começou lá. O financiamento da construção de Oostelijk Flevoland foi complementado com o dinheiro do Plano Marshall.
1956	1959	A construção do Markerwaard continuou. Essa construção incluiu um dique que ligava Marken ao continente, poços para complexos de eclusas em Enkhuizen e Lelystad, e o dique que corre na direção de Amsterdã para Lelystad. A construção foi interrompida em Markerwaard, à medida que a necessidade de moradias adicionais se ampliava, aumentando a prioridade de conclusão da Zuidelijk Flevoland.
1959	1968	Construção da Zuidelijk Flevoland. O dique construído para o lado leste de Markerwaard se tornara então a borda oeste da Zuidelijk Flevoland.
1963	1975	Os trabalhos recomeçaram no Markerwaard com a construção do dique de Enkhuizen a Lelystad. Isso forneceu importante rota de transporte leste-oeste para a região. Nenhum trabalho adicional foi realizado na conclusão do Markerwaard. Em 1991, o governo encerrou a discussão sobre o Markerwaard.

Fonte: HOEKSEMA, Robert J. **Designed for dry feet: flood protection and land reclamation in the Netherlands.** Reston, Virginia, American Society of Civil Engineers-ASCE, 2006, p. 66.

A *organização do gerenciamento de águas na Holanda* constitui um dos mais importantes avanços do último quartel do século XX para cá. A experiência de gestão de águas na Holanda é rica, com

destaque para a instituição dos *Conselhos de Água* e da *Rijkswaterstaat*. Enquanto os *Conselhos de Água* tinham (e continuam tendo) mandato sobre a gestão regional e local, a *Rijkswaterstaat*, também antiga, é uma *Agência do Governo Central* responsável pela gestão da água em escala nacional. As organizações de gestão da água começaram a ser estruturadas durante os estágios iniciais das atividades de classificação de turfeiras. As organizações estruturadas no País eram distintas, devido a variações no controle político. As aldeias designavam membros para os Conselhos de Água com ação local. Já a autoridade de um Conselho Regional de Água ultrapassava os limites das áreas de uma barragem ou de uma eclusa. Essas autoridades muitas vezes se encarregavam da operação e manutenção dos principais diques e canais de drenagem da região. Os Conselhos de Água estabeleciam regras de operação e inspecionavam os diques e represas. Eles adquiriram poderes legislativos, judiciais e executivos sobre questões de gestão regional da água. As aldeias continuaram mantendo autoridade sobre questões locais. (HOEKSEMA, 2006: 124-125.)

Duas grandes mudanças ocorreram no século XX. Em 1970, os Conselhos de Água receberam jurisdição sobre questões de qualidade da água. Em 2006, os Conselhos de Água (ou Departamentos de Água) [42] continuaram sendo responsáveis pelo controle local e regional de inundações, qualidade da água e tratamento de águas residuais urbanas. Eles gerenciavam estações de bombeamento, administravam estações de tratamento de águas residuais e mantinham cursos de água e estruturas de defesa contra inundações. (HOEKSEMA, 2006: 123-124.)

A vida nas partes baixas da Holanda não poderia existir sem uma gestão cuidadosa da água, tal como a fornecida pelos conselhos de água locais e regionais. Essas instituições ouvem as preocupações de todos. O resultado é a existência de um sistema de gestão da água que se baseia em consenso e compromisso. Essa tradição de consenso

[42] O departamento de água é uma organização regional ou nacional que possui funções muito diferentes de um país para outro. As funções variam desde o controle de inundações e gestão de recursos hídricos em nível regional ou local (Holanda, Alemanha), cobrança e financiamento de água em nível de bacia hidrográfica (França), abastecimento de água a granel (África do Sul), regulação de preços e qualidade de serviço de abastecimento de água potável em nível nacional (Quênia). A coordenação de políticas de recursos hídricos também varia entre vários Ministérios e agências em nível nacional com a regulamentação do suprimento de água potável (Filipinas). (Disponível em https://translate.google.com/translate?hl=pt-BR&sl=en&u=https://en.wikipedia.org/wiki/Waterboard&prev=search. (Access, 02 Jun. 2020.)

e compromisso também é vista em outras instituições políticas do País.[43]

Mencionemos o Brasil. Assim como na Holanda, o governo do estado de São Paulo está implantando um Sistema de Pôlderes na Marginal Tietê, abrangendo um total de seis equipamentos nos seguintes locais: Ponte do Limão (margem direita), Ponte da vila Maria (margens direita e esquerda), Ponte da vila Guilherme (margem esquerda) e Ponte Aricanduva (margens direita e esquerda). Em 2013, o investimento ali realizado foi de R$ 57,7 milhões. Parte dos trabalhos do DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica) no combate às enchentes na Região Metropolitana de São Paulo está relacionado à construção de Pôlderes. [44]

O Brasil realizou outras experiências antes. Uma delas foi conduzida pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba-Codevasf, no início dos anos de 1970, na região do Baixo São Francisco, no âmbito da instalação e execução de Projetos de Irrigação. Os Projetos-pôlderes foram então construídos em áreas do Baixo Vale, situadas em Alagoas e Sergipe, tendo como propósito apoiar os agricultores expulsos de áreas inundadas após a construção da Barragem de Sobradinho. [45]

Uma outra experiência brasileira, também no Vale do Rio São Francisco, foi conduzida no final da década de 1970. Naquela ocasião (1979) ocorreu uma grande cheia no Rio São Francisco, atingindo as cidades ribeirinhas de Barra, Bom Jesus da Lapa, Xique-Xique e Juazeiro, provocando grandes prejuízos materiais e a perda de vidas de populações instaladas nas margens do mencionado rio. Por isso, foram adotadas várias medidas para operação dos Reservatórios de

---

[43] KAIJSER, A. "System building from below: institutional change in Dutch water control systems." **Technology and Culture,** 43 (July), 521-548. *Apud:* HOEKSEMA, 2006: 125.

[44] GOVERNO do Estado de São Paulo-SP, Brasil. Disponível em: "Entenda o que é um Pôlder," https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/entenda-o-que-e-um-polder/ Acesso em: 14/04/2020.

[45] CARVALHO, Otamar de. "A transformação das vantagens comparativas em vantagens competitivas: o desenvolvimento recente do Submédio São Francisco." *In:* **Desenvolvimento da agropecuária irrigada no Vale do São Francisco: problemas e perspectivas.** Petrolina-PE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas em Pernambuco (SEBRAE-PE), 1997: 53-73, p. 168. **Anais.** 154 p. (Trabalho apresentado no dia 21/11/1996, no III Seminário Internacional de Frutas Tropicais, realizado em Petrolina-PE, no período de 20 a 23 de novembro de 1996.)

Três Marias, em Minas Gerais, e de Sobradinho (em terras da Bahia e de Pernambuco), visando o amortecimento de cheias futuras. Foram realizadas também obras de proteção nessas cidades, caracterizadas por proteções frontais ao rio, constituídas por cais em estrutura de pedra argamassada e concreto armado, complementadas por diques de terra formando *Pôlderes*. As águas acumuladas nas regiões protegidas seriam armazenadas em lagoas com capacidade estimada para absorver o escoamento resultante das precipitações no período de elevação do nível do rio. Em 1980, ocorreram chuvas de intensidade excepcional, em todo o estado da Bahia, destacando-se os impactos das inundações nas bacias dos rios: *São Francisco* (amenizadas pelas obras de proteção em implantação nas cidades já mencionadas); *Contas* (atingindo as cidades de Poções, Jequié, Ipiaú, Ubatã e Ubaitaba); *Cachoeira* (inundando as cidades de Floresta Azul, Ibicaraí, Itapé e Itabuna); *Almada* (atingindo as cidades de Coaraci e Itajuípe); e *Jequitinhonha* (afetando a cidade de Itapebi). Por volta do ano 2000, aqueles reservatórios se encontravam com a capacidade comprometida por conta do avanço da expansão urbana. [46]

8.4 PENSANDO O DESENVOLVIMENTO EM BASES REGIONAIS

Há mais de 40 anos, comparei as experiências realizadas pela *Cassa per il Mezzogiorno* e a Sudene. Eu dizia àquela época que o estudo do que fora feito e continuava se realizando no campo do desenvolvimento regional, em países como a Itália e o Brasil, permitia observar, como uma das constatações fundamentais à compreensão do processo, o afastamento da administração pública central das administrações e das comunidades locais. Embora houvesse boas possibilidades, nesse sentido, elas não chegaram a se concretizar, dadas as dificuldades, em particular as políticas, que os governos centrais dos dois países referidos não haviam conseguido superar. As limitações que se verificavam a tal respeito decorriam, ao que tudo indicava, da falta de tratamento adequado à variável política, implícita na concepção estratégica das ações definidas. A administração do desenvolvimento regional podia ganhar mais relevo e se tornar mais eficaz ao atendimento das necessidades básicas da população, na medida em que as comunidades locais, por meio de seus representantes, participassem

[46] GOVERNO do estado da Bahia. Secretaria de Infraestrutura-SEINFRA. Superintendência de Recursos Hídricos-SRH. **Plano estadual de recursos hídricos da Bahia (PERH-BA).** Salvador-BA: Consórcio Magna/BRLi, maio, 2003, p. 260-261. (Versão 1.0, vol. 1.)

ativamente da identificação e indicação de soluções para seus problemas. A participação dos políticos, devido à centralização das decisões governamentais, sofria retrocessos marcantes, constituindo, por isso, procedimento pouco adequado em relação ao *desenvolvimento em bases regionais*. (CARVALHO, 1979: 261.)

O tempo confirmou aquelas percepções. Nem por isso, encontrei evidências que recomendassem a anulação de esforços em prol do *desenvolvimento em bases regionais*. Por isso, continuei dedicando grande parte dos meus esforços à identificação de evidências a tal respeito. Este é o foco do exame sobre o que está acontecendo nesses Tempos Atuais no Sul da Itália e no Nordeste do Brasil.

8.4.1 Por que Conceber e Promover o Desenvolvimento em Bases Regionais

Nos países onde são utilizados métodos e técnicas de planejamento orientados por teorias de *desenvolvimento regional* e/ou onde também são concebidos e detalhados, em sentido mais restrito, programas e projetos caracterizados ou caracterizáveis como de *desenvolvimento em bases regionais*, continua-se acreditando que o processo assim orientado pode ser capaz de promover e até de garantir a redução das chamadas desigualdades interpessoais de renda. Maior no passado, dita confiança ainda se mantém. E assim é porque se sabe que as dificuldades a vencer são maiores hoje do que ontem. Nos países aqui trabalhados, as áreas estudadas apresentaram crescimento econômico, mas suas populações também cresceram em termos absolutos. É por isso que os problemas a serem resolvidos naquelas áreas vêm tendo solução apenas relativa. Reforça-se, assim, uma certa obviedade, já conhecida há tempo: nos países menos desenvolvidos, os problemas socioeconômicos, políticos e ambientais são maiores ou mais fortes sempre onde há mais gente.

O desenvolvimento regional *lato sensu* ou o desenvolvimento em bases regionais praticado hoje (2020), tanto no Sul da Itália como no Nordeste do Brasil, é muito diferente daquele que se realizava, lá e cá, nos anos de 1970. No Sul da Itália, a *Cassa per il Mezzogiorno* foi extinta de vez, em 1984. Em seu lugar, criaram um *Departamento de Desenvolvimento Regional*. No Nordeste do Brasil, a Sudene também foi extinta, quase que definitivamente, em 2001, 23 anos depois da extinção da Cassa. Mas foi recriada em 2007, seis anos após sua extinção. Como instituição, a Sudene recriada continuou tendo fôlego

curto, comparado com a força de que dispunha ao tempo em que atuou como *instituição extraordinária* (anos de 1959 a 1964), quando era possível, em minha opinião, caracterizá-la como *Sudene Originária*.

As diferenças de ontem (meados dos anos de 1970) para os anos de 1990 e até hoje (2020), tanto no Sul da Itália como no Nordeste do Brasil, são grandes, mormente em termos institucionais. Em ambas as Regiões, o que se tem agora é uma espécie de desenvolvimento regional quase *desinstitucionalizado*, ou seja, dotado de instituições que trabalham com instrumentos de política econômica frágeis, vis-à-vis os disponíveis até pelo menos a metade das vigências institucionais da *Cassa* e da Sudene. Em relação ao caso brasileiro, Wilson Cano, mestre e grande estudioso do assunto, destaca que a introdução de políticas neoliberais, a partir dos anos de 1990, "agudizou o debilitamento de quase todos os seus órgãos, da atividade de planejamento e do exercício soberano da política econômica. A palavra *equidade,* que ainda constava na agenda do Estado, tem sido substituída – nos países que admitiram tais políticas – pela palavra *eficiência*, que impede ou dificulta sobremodo o tratamento diferenciado para problemas diferentes, como o da desigualdade pessoal ou regional de renda." [47]

As Instituições de Desenvolvimento Regional, *lato sensu*, ou seja, aquelas que concebem políticas e planejam o desenvolvimento em espaços determinados, como fazia a *Cassa* no Sul da Itália, e continua sendo feito hoje, de certo modo, pela Sudene, [48] no Nordeste do Brasil, têm hoje força bem reduzida. Ademais, as instituições que implementam Programas e Projetos de Desenvolvimento Regional, *stricto sensu*, ou seja, aquelas que podiam ser caracterizadas como de *desenvolvimento setorial em bases regionais* – porque suas ações foram concebidas para serem executadas em espaços previamente determinados, a exemplo de *Projetos de Recuperação de* Terras, de *Projetos de Irrigação* e de *Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado* – também estão esmaecidas. Atuam neste sentido, no Brasil, instituições como o DNOCS e a Codevasf.

---

47 Essas questões foram muito bem analisadas por Wilson Cano, em alguns de seus livros. Veja-se, a respeito: CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995.** 2ª ed. ver. aum. Campinas-SP: Unicamp. IE, 1998, p. 7. (30 Anos de Economia – Unicamp, 2.) 421 p.

48 Assim como pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-Sudam e pela Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste-Sudeco, no Brasil.

Note-se, de outra parte, que as estruturas que praticaram o desenvolvimento sub-regional e urbano-local também deixaram de ter força institucional e financeira para conceber e implementar projetos em múltiplas escalas. Refiro-me aqui aos estados do Nordeste do Brasil e às províncias do Sul da Itália – neste caso, antes da extinção da *Cassa*. As entidades orientadas para o desenvolvimento urbano-local também estiveram naquela condição; especificamente em relação ao Brasil, instituições como o Departamento Nacional de Obras de Saneamento-DNOS, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU e o Banco Nacional de Habitação-BNH, antes mesmo de deixarem de existir no início dos anos de 1990, estiveram naquela situação.

Há, porém, uma diferença essencial entre o desmonte das políticas de desenvolvimento regional (*lato* e *stricto sensu*) no Sul da Itália e no Nordeste do Brasil. No primeiro caso, a fragilidade foi de caráter supranacional, pois se deveu, em boa medida, às orientações estabelecidas depois da institucionalização da União Europeia-UE. No segundo caso, foi de caráter nacional, resultando na desestruturação das políticas de desenvolvimento regional postas em prática em um só país – o Brasil –, em particular depois dos anos de 1980.

Apesar das fragilidades observáveis nos processos de desenvolvimento em bases regionais, *lato* ou *stricto sensu*, ainda há espaço para promover iniciativas nesses domínios, por conta das experiências que vêm sendo postas em prática em várias regiões, além das aqui estudadas. As experiências sobre *políticas de desenvolvimento regional*, como bem indicam os estudos de Gustavo Maia Gomes, confirmam que essa temática continua presente – em alguns casos, até mesmo, como compromisso nominal – nos planos de governo de países da *Europa* (Alemanha, Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, França, Itália, Reino Unido e Rússia); da *Ásia* (China, Índia, Japão, Tailândia, Filipinas, Indonésia e Vietnam); da *América do Norte* (Canadá, Estados Unidos e México); da *Oceania* (Austrália); e da *América do Sul* (Brasil). O livro *Conflito e Conciliação,* de Maia Gomes, "descreve e interpreta as mais importantes experiências internacionais contemporâneas nesta área, avaliando, em segundo plano, a sua aplicabilidade ao Brasil." Na definição por ele adotada, as "políticas de desenvolvimento regional são conjuntos de ações de fomento à atividade econômica por meio das quais os governos procuram compensar desvantagens relativas e duradouras em qualidade de vida das populações residentes em algumas partes do seu território. Trata-se, portanto, de *conjuntos de ações*

com endereço, ou seja, cujos instrumentos só podem ser ativados em determinada área geográfica." (GOMES, 2011: 25.) (O itálico do último período é meu.)

Complemento a percepção de Gustavo Maia Gomes, valendo-me das ênfases sobre espaço e território, a exemplo das que juntam desenvolvimento, território e local, salientadas por Margarida C. L. Mattos: "Em meio à discussão sobre a falência do sistema fordista de produção, ganha destaque o exame do desenvolvimento manufatureiro do Arco Alpino europeu − em particular a chamada Terceira Itália − além das regiões de São Francisco, Seattle e Vale do Silício, nos Estados Unidos, por se apresentarem como alternativas à forma tradicional de intensa verticalização, grandes plantas fabris e completa separação entre as diversas etapas de fabricação do produto. Mais que uma alternativa produtiva, o que se apresenta nessas regiões parece ser uma nova concepção de desenvolvimento, fundada no território, no local, nos pequenos e médios empreendimentos e, principalmente, em uma mudança nos valores e nos elementos envolvidos na produção, que permitem finalmente conjugar o desenvolvimento econômico e social." [49]

Os *Tempos Atuais* (2020) são outros, é verdade, mas as necessidades e demandas continuam requerendo *políticas de desenvolvimento regional*, ou *políticas públicas especiais*, como passaram a ser referidas as ações governamentais orientadas para a promoção do *desenvolvimento sustentável (*e *inclusivo)* − também uma nova denominação atribuída ao que fazer em áreas como as estudadas ao longo deste livro. É do que se trata a seguir, em relação ao que aconteceu com a *Cassa per il Mezzogiorno*, no Sul da Itália, e a Sudene, no Nordeste do Brasil. Esclareço ainda que o tratamento mais extenso dado ao que veio acontecendo no Nordeste − da segunda metade dos anos de 1970 para cá (2020) − deve-se à circunstância de a Sudene haver sido extinta em 2001 e recriada em 2007, como se verá no item 8.4.3.4. Enquanto isso, a *Cassa per il Mezzogiorno* foi simplesmente extinta.

---

[49] MATTOS, Margarida Maria C. L. "Os distritos industriais italianos (DIIs): uma abordagem institucional preliminar para dialogar com a experiência brasileira." p. 123-142 *In:* SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. Orgs. **Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local.** Rio de Janeiro-RJ: DP&A; Brasília-DF: Sebrae, 2006. 240 p. Brasília-DF: Ipea, 2019, p. 49. 76 p. (Texto para Discussão.)

8.4.2 Sul da Itália

A *Cassa per il Mezzogiorno* – ou Caixa para Obras Extraordinárias de Interesse Público no Sul da Itália –, era um organismo público italiano, instituído com propósitos de financiar iniciativas industriais destinadas a promover o desenvolvimento econômico do Sul da Itália, como forma de reduzir as desigualdades em relação ao Norte do País.

Na segunda metade dos anos de 1970, a *Cassa per il Mezzogiorno* ainda realizava ações positivas, em benefício do Sul da Itália. Significa dizer que se tratava ainda de uma instituição respeitada. Nesse sentido, era procurada por outras instituições, por suas expertises. A FAO, por exemplo, ainda levava técnicos e gestores de países por ela assistidos, para conhecer a experiência do *Mezzogiorno* em prol do desenvolvimento em bases regionais, *lato* e *stricto sensu*, como aconteceu com o *II Study Tour*, aqui trabalhado.

Quando ali estive, em 1976, o desenvolvimento regional no Sul da Itália, sob o comando da *Cassa*, estava em sua *segunda fase*, que vigoraria no período de 1965-1986. A *primeira fase* tivera vigência no período de 1950-1965. Essas duas fases foram caracterizadas como de *intervenção extraordinária*. A *terceira fase* (1986-2000) – já sem a presença da *Cassa* – correspondeu a uma mudança importante no aludido processo de desenvolvimento, caracterizada como de *uma política mais sistemática em matéria de desenvolvimento regional, pautada por regras estabelecidas pela União Europeia.* [50]

A *Cassa per il Mezzogiorno* foi extinta, em 1984, como resultado da política de desenvolvimento regional, concebida e praticada pela União Europeia-UE. Antes da constituição da União Europeia, a *Cassa* atuou como *instituição extraordinária*, com autonomia (relativa) sobre

---

[50] Veja-se, a respeito: (i) COLOMBO, Luciléia Aparecida. “As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: aproximações e distanciamentos.” *In:* MONTEIRO NETO, Aristides. (Organizador); Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 2.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2020: 189-246, p. 222; e (ii) COLOMBO, Luciléia Aparecida. “As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: aproximações e distanciamentos.” Brasília-DF: Ipea, 2019, p. 49. 76 p. (Texto para Discussão.) *Apud:* GRAZIANO, P. “La nuova política regionale italiana: il ruolo dell’europeizzazione.” *In*: FABBRINI, S. **L’europeizzazione dell’Italia**: l’impatto dell’Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane. Roma: Editori Laterza, 2003, p. 80-107. Padova, 2014.

o processo de planejamento e coordenação do desenvolvimento em bases regionais, *lato sensu*, do Sul da Itália. Essa autonomia, ainda que relativa, deixou de ser possível depois que as *políticas de desenvolvimento regional* passaram a ter caráter supranacional em relação aos países integrantes, primeiro, da Comunidade Econômica Europeia-CEE, e, depois, da União Europeia-UE, a exemplo de Portugal, Espanha, Itália e França, estudados por COLOMBO (2020: 191).

Ao ser extinta, a *Cassa* foi substituída por outra instituição, denominada *Agência de Desenvolvimento do Sul da Itália.* [51] Essa Agência também foi extinta e substituída por outra instituição, o *Observatório das Políticas Regionais*. Esse Observatório tinha como função monitorar as políticas regionais na Itália, para garantir que as políticas de coesão da UE fossem de fato implementadas. Nessas condições, as políticas de desenvolvimento regional, controladas pela União Europeia, tinham objetivos mais claros, norteados pelos *princípios do planejamento, parceria e concentração*. Conforme destacado por COLOMBO, o *princípio do planejamento* "ganhava notoriedade porque substituía um período anterior de indefinição quanto ao alcance das metas propostas, estabelecendo de forma clara o que deveria ser cumprido em um período temporal curto. O *segundo princípio*, de parceria e de cooperação, previa articulações tanto verticais quanto horizontais entre os atores pertencentes ao processo decisório, o qual era controlado fortemente pela figura central de dirigentes e gestores da CEE. *O princípio da concentração*, por sua vez, buscava corrigir algumas distorções causadas especialmente na segunda fase do *intervento straordinario*, mas esbarrava na presença de interesses políticos difusos, em grande medida com os partidos políticos exercendo forte pressão sobre as políticas da *Cassa*." De acordo com Barca, citado por Colombo, "os interesses particularistas começavam a se sobrepor aos interesses regionais." [52]

O processo de integração foi pautado pelos princípios do isomorfismo, tanto o competitivo como o institucional. O isomorfismo competitivo teve lugar porque as instituições competiam para obter

---

[51] Dita substituição correspondeu, em termos, ao que aconteceu no Brasil, em 2001, quando a Sudene foi extinta e substituída também por uma Agência, a *Agência de Desenvolvimento do Nordeste-Adene*. No ato de extinção da Sudene já estava prevista a criação da Adene.

[52] BARCA, F. "An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting the European Union challenges and expectations." Roma: [s. n.], Apr. 2009. Disponível em: <https://goo.gl/2oCuwu>. *In:* COLOMBO, 2020: 227.

legitimidade social. Já o isomorfismo institucional cobrava espaço promovendo mudanças de natureza coercitiva − das quais decorria a própria necessidade da legitimação institucional − e mimética, por meio da qual as instituições podiam oferecer respostas às situações caracterizadas por indefinições. O isomorfismo institucional foi trabalhado por Luciléia Colombo a partir de duas vertentes, assim descritas:

> i. Embora possuindo instituições próprias, os países estudados (Portugal, Espanha, Itália e França) encontraram motivações diversas para a criação de instituições de desenvolvimento regional, as quais mudaram significativamente após a adesão à Comunidade Econômica Europeia-CEE e, posteriormente, à União Europeia; e
> ii. Após a entrada na CEE, aqueles países adquiriram a capacidade de isomorfismo institucional, moldando-se aos requisitos da UE, ao mesmo tempo que alteravam o paradigma de intervenções governamentais nas políticas de desenvolvimento regional produzidas internamente. Ou seja, o processo decisório das políticas regionais foi alterado substancialmente após a adesão dos diferentes países ao bloco. (COLOMBO, 2020: 191-192.)

A professora Luciléia Colombo também destaca que "o movimento de entrada na UE teve dois efeitos na Itália: o primeiro deve-se ao fato de que, ao diminuir a participação de atores regionais, reduziu-se, simultaneamente, a democratização das políticas, antes formuladas e implementadas com a participação de diversos atores no processo decisório. O outro efeito, vinculado à redução de atores no processo decisório, por sua vez, foi assegurar a condução das políticas regionais a partir dos pressupostos supranacionais. Dessa maneira, a Itália conseguiu uma adaptação – ainda que tardia – às políticas de coesão da UE. A partir da utilização dos fundos comunitários, anteriormente não implementados, por conta de uma interferência constante no processo decisório que vetava sua utilização, as regiões italianas conseguiram alavancar um grau de desenvolvimento considerável." (COLOMBO, 2020: 228.)

Apesar da centralização das decisões, em relação às políticas de desenvolvimento regional, primeiro em escala nacional e depois em escala supranacional, sob o comando da União Europeia, as desigualdades entre as Regiões Sul e Norte da Itália diminuíram. Embora referido a 1991, registro o importante testemunho da professora Maria Lucia Maciel: "Não se pode dizer que o *Mezzogiorno* de repente está

se tornando uma nova Alemanha, mas também não se pode deixar de registrar alguns dados instigantes. Em 1991, enquanto a recessão fazia diminuir o crescimento do PIB no Norte da Itália de 2,4 para 1,1%, no Sul ele acelerava de 1,7 para 2,5%. Destaca-se sobretudo o fato de que aumentou o valor agregado da produção em 2,9%, indicando que o aumento do PIB não se deu apenas nos velhos setores tradicionais. E as exportações do Sul aumentaram, em 1991, mais que as do Norte." [53]

Destaques importantes sobre a experiência da *Cassa* também são apresentados por Olímpio Galvão: "Na esfera das políticas regionais, a Itália tornou-se, segundo muitos analistas um exemplo para toda a Europa", especialmente do que se fazia de errado em relação à questão regional. "Ainda no final da década de 1990, muitas de suas regiões mais carentes não recebiam sequer um quarto dos recursos [financeiros] alocados no orçamento dos fundos estruturais europeus, seja por despreparo dos governos regionais ou locais, seja por simples recusa ao cumprimento dos rigores da legislação das autoridades supranacionais para liberação dos fundos, em larga medida por que as novas normas europeias contrariavam interesses longamente estabelecidos no sistema público italiano." [54]

Vamos um pouco mais adiante no tempo, para dizer, por fim, que os investimentos realizados pela Itália "nos anos 2000 em diante obedeceram ao orçamento dos fundos europeus, responsáveis, a partir de então, pelas políticas regionais dos países membros. (...) Nesse sentido, as áreas que receberam mais recursos no Mezzogiorno foram agricultura e pesca, e indústria e serviços. A experiência italiana também comprovou que, ao se adaptar às políticas da UE, o impasse sobre os rumos da política regional foi, de certa maneira, resolvido. A participação política e social da população-alvo dessas políticas supranacionais, no entanto, é indubitavelmente contestável." (COLOMBO, 2020: 229.) De fato, passou a ser assim, diferentemente do que foi observado, pelo menos, na primeira fase de intervenção

[53] MACIEL, M. L. **O milagre italiano**: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro-RJ: Relume Dumará, 1996, p. 131.

[54] GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. "Origens históricas do dualismo regional italiano e a ascensão e queda da *Cassa per il Mezzogiorno*". *In:* **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza-CE: v. 47, n. 2. p. 181-202, abr./jun., 2016, p. 184.

extraordinária da *Cassa*, que aconteceu no período de 1950-1965. Neste sentido, reforça-se o que foi dito no item 5.2.2, do Capítulo 5.

8.4.3 Nordeste do Brasil

As mudanças aqui apresentadas estão referidas, com certa ênfase, aos instrumentos de maior potência, com que a Sudene ainda dispôs a partir da segunda metade dos anos de 1970. Destaque especial também será dado a questões de natureza institucional. Tenha-se em vista, de saída, que, desde o início de sua atuação, a Sudene conseguiu conceber e pôr em prática iniciativas de desenvolvimento de caráter *reformista*, pautadas por ações norteadas por um processo pioneiro de planejamento regional. Nos anos de 1960, até meados dos anos de 1970, como vimos no Capítulo 5, a Sudene manteve uma força razoável, no tocante ao desenvolvimento em bases regionais (*lato sensu*). Esse vigor era, em boa medida, propiciado pela disponibilidade de recursos oriundos de *Incentivos Fiscais*, assim como dos provenientes de *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*. Os recursos dos Incentivos Fiscais foram utilizados em iniciativas ligadas, primeiro, ao setor industrial, e, depois, ao setor agropecuário, de natureza empresarial. Já os recursos dos Programas Especiais destinaram-se a iniciativas como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), o Projeto Sertanejo e o Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Nordeste, dentre outros. Ao lado dessas iniciativas, o Programa de Irrigação do Nordeste continuou recebendo prioridade, mais ao nível do discurso, do que de ênfase prática, por falta de recursos. As questões institucionais mencionadas adiante estão relacionadas ao processo de fragilização por que passou a Sudene.

8.4.3.1 Incentivos Fiscais

Como referido no Capítulo 5, o *Sistema de Incentivos Fiscais* ficou conhecido na prática como *Sistema 34/18*. As leis que aprovaram a primeira e a segunda etapa dos Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social da Sudene sofreram outras modificações, devido à sua extensão à Amazônia e a setores como turismo, reflorestamento, pesca, educação e indústria aeronáutica. Destaque-se, porém, que foi com esse instrumento que a Sudene contou para realizar algumas das proposições básicas dos Planos Diretores, como as relacionadas ao desenvolvimento industrial. O importante aqui não é questionar se a indústria na Região foi capaz (ou não) de resolver o

problema do emprego, ou se ela contribuiu (ou não) para acelerar o processo de concentração de renda. "Ainda que ambas as questões sejam, em termos, verdadeiras, o que importa salientar é que esse instrumento foi o que resultou mais eficaz à Região, em matéria de administração do desenvolvimento, dada a circunstância particular de ele ser administrado pela própria Sudene." (CARVALHO, 2014: 233.) Operacionalmente, é necessário informar que o "o Sistema 34/18 baseava-se na relação entre três agentes: a *empresa optante* (ou depositante), a *empresa beneficiária* (ou investidor) e a *Sudene*. A empresa optante era a pessoa jurídica, situada em território nacional, que poderia deduzir do seu imposto de renda determinada parcela a ser investida no Nordeste. A beneficiária era responsável pela elaboração, implantação e desenvolvimento dos projetos a serem implantados no Nordeste. Já a Sudene, era responsável pela aprovação e fiscalização da aplicação dos recursos, de acordo com os planos traçados para o desenvolvimento regional." [55]

O Sistema de Incentivos Fiscais passou por várias modificações. Mas uma das mais importantes, ainda que anterior a 1976, deve ser referida. Trata-se da que foi posta em prática em 1974. Tais modificações resultaram de estudos iniciados ainda em 1969. Seus objetivos consistiam em sanar problemas enfrentados pelas diferentes instituições responsáveis pela administração dos incentivos fiscais – regionais e setoriais. No quadro dessas alterações foram criados, pelo Decreto-Lei N° 1.376, de 12/12/1974, três fundos de investimentos, um para o Nordeste – o FINOR –, um para a Amazônia – o FINAM – e outro para os setores de reflorestamento, pesca e turismo – o FISET (Fundo de Investimentos Setoriais). A supervisão dos recursos desses fundos foi atribuída, respectivamente, à Sudene, à Sudam e ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF – no caso do reflorestamento –, à Superintendência do Desenvolvimento da Pesca-Sudepe – em relação à pesca – e à Empresa Brasileira de Turismo-Embratur, no tocante ao turismo. (CARVALHO, 2014: 254-257.)

Os recursos do FINOR continuaram sendo aplicados, com eficácia variável, até 1988, quando foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE,

[55] Veja-se, a respeito: Cid Olival Feitosa: **Economia sergipana: origem e desenvolvimento,** p. 52. 217 p. "http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1244/index.htm". Editado por la Fundación Universitaria Andaluza Inca Garcilaso para eumed.net. Acesso em: 1°/10/2020. (ISBN-13: 978-84-15774-23-5.)

FNO e FCO), bem como o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste-FDNE e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia-FDA. No caso específico do Nordeste, o FNE e o FDNE integraram, de 1989 até 2001 as fontes mais importantes de recursos para o desenvolvimento do Nordeste.

Mesmo apoiada por essas duas fontes importantes de recursos, "a Sudene mergulhou em lento e inexorável processo de perda de autonomia e de legitimidade, terminando por ser extinta, em 2001. Sua recriação, em 2007, e seu funcionamento, desde então," passaram "despercebidos. Os incentivos fiscais foram drasticamente reduzidos ou entraram em extinção programada; os investimentos das estatais e da União (...) despencaram." (GOMES, 2011: 330.)

As diferenças − em matéria de política de desenvolvimento regional para o Nordeste − desde finais dos anos de 1980, estiveram relacionadas à busca de recursos para aplicações em iniciativas de caráter social. Conforme demonstrado por Gustavo Maia Gomes, essas iniciativas estiveram relacionadas "a pagamentos de aposentadorias, [Programa] Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e outros semelhantes. É verdade que essa ação social já existia, antes de 1988, mas em escala incomparavelmente menor. Desde então, ela se tornou, por larga margem, a forma dominante de atuação do governo federal no Nordeste, a partir de 1989 e, com intensidade particularmente acentuada, desde 2003. (...) O governo federal (Administração Direta) e o INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) gastaram no Nordeste, em 2009, quase R$ 40 bilhões em transferência de renda a pessoas, contando apenas os programas explicitados" na Tabela 8.3. Numa estimativa aproximada, o número deve estar muito perto de 10% do PIB regional do mesmo ano (ainda não disponível, oficialmente, naquele ano). (GOMES, 2011: 332-333.)

Gustavo Maia Gomes destaca ainda que essa ênfase na aplicação de recursos em iniciativas sociais torna-se evidente quando se compara o total de recursos especificados na Tabela 8.3 com os destinados a investimentos públicos em infraestrutura, previstos no Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, para o período de 2007-2010, especificados na Tabela 8.4. O total de investimentos a esse respeito correspondia a R$ 30,2 bilhões.

Tabela 8.3 - Despesas Assistenciais e Previdenciárias do Governo Federal no Nordeste e no Brasil, 2009 * (R$ Milhões e Percentagens)

Especificações	Bolsa Família	BPC (Benefícios de Prestação Continuada)	Aposentadorias Urbanas (INSS) *	Aposentadorias Rurais (INSS) *	Total
Nordeste (R$ milhões)	**6.565**	**6.006**	**11.294**	**15.537**	**39.402**
Brasil (R$ milhões)	12.455	16.859	97.064	31.054	157.432
Nordeste/ Brasil* (%)	52,71	35,62	11,64	50,03	25,03

Fontes: Ministério do Desenvolvimento Social (BPC e Bolsa Família) e INSS (Aposentadorias). *Apud:* GOMES, 2011: 333. (Tabela 24.)
* Os dados brutos do INSS são para 2008. Seus valores foram multiplicados por 1,041 (variação do INPC entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009) e somados aos correspondentes aos pagamentos do Bolsa Família e do BPC em 2009.

Tabela 8.4 - Nordeste. Investimentos Públicos em Infraestrutura, Previstos no Programa de Aceleração do Crescimento-PAC 2007-2010

Natureza do Investimento	(R$ milhões)
Transportes	7.300
Integração da Bacia do São Francisco	6.600
Revitalização de Bacias Hidrográficas	1.600
Oferta de Água Bruta	640
Oferta de Água Tratada	269
Projetos de Irrigação	2.700
Geração de Energia Elétrica	11.148
NORDESTE. TOTAL PREVISTO (4 anos)	**30.257**
Total por Ano	7.564

Fonte: Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010**. *Apud:* GOMES, 2011: 334. (Tabela 25.)

8.4.3.2 Programas Especiais de Desenvolvimento Regional

Os Programas mais importantes a esse respeito compreendiam as iniciativas a seguir especificadas: (i) Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste; (ii) Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste-Projeto Sertanejo; (iii) Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste-Projeto Nordeste; (iv) Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Nordeste-Prohidro; e (v) Programa de Irrigação

do Nordeste-Proine. Sobre elas já foram apresentadas descrições resumidas. Mesmo assim, convém acrescentar novas informações, produzidas no contexto de uma avaliação de tais iniciativas. [56]

Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste. Esse Programa, de caráter regional, foi concebido à luz do quadro de extrema pobreza enfrentada por parte considerável da população rural do Nordeste. A pobreza de então era potenciada pelos efeitos das secas. Sua concepção apoiou-se na filosofia de que aquela situação poderia ser enfrentada por meio de ação combinada e simultânea de vários setores. Nesse sentido, o Polonordeste inaugurou uma nova estratégia de promoção do desenvolvimento na Região, expressa pela concentração de ações em espaços mais promissores, em matéria de recursos de solo e água. Suas iniciativas foram implementadas em cinco áreas, assim especificadas: Áreas dos Vales Úmidos, Áreas de Agricultura Seca, Áreas das Serras Úmidas, Áreas dos Tabuleiros Costeiros e Áreas da Pré-Amazônia Maranhense.

O Polonordeste foi instituído em 30/10/1974, pelo Decreto nº 74.794, e tinha como objetivo central "promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste." Em sua concepção original, o Programa não estava voltado para a redução da pobreza rural reconhecida no Nordeste. Orientava-se muito mais para a solução de problemas nos subsetores de produção e comercialização agrícola, oferta de serviços agrícolas (pesquisa, assistência técnica e crédito) e infraestrutura no meio rural (estradas vicinais, eletrificação rural e armazenamento). Para que os instrumentos de política agrícola ligados a esses subsetores funcionassem, chegando aos beneficiários do Programa, também seriam executadas ações de efeito catalisador nos domínios da reorganização agrária. Esse Programa vigorou até 1982, quando foi substituído pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste-PAPP, que integrou o Projeto Nordeste.

---

[56] Com efeito, as breves apreciações aqui feitas sobre os *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*, executados no Nordeste brasileiro, estão baseadas em Avaliação que fiz sobre esses e outros programas implementados no Nordeste nos anos de 1970 a 1990. Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de. **Avaliação dos programas de desenvolvimento regional do Nordeste do Brasil.** Brasília-DF: SEPLAN-PR & IICA, set., 1994, p. 61-160. (Texto produzido para a SEPLAN-PR e IICA, no âmbito dos trabalhos do Projeto Áridas.) 276 p. Mimeogr.

Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste-Projeto Sertanejo. Esse Programa por pouco não deixou de ser concebido. Isso porque as cinco áreas prioritárias para atuação do Polonordeste ficaram, por um momento, limitadas a quatro, com a integração de duas delas (os *Vales Úmidos* e as *Áreas de Agricultura Seca*) em uma só, denominada de *Áreas Semiáridas do Nordeste*. Com efeito, esse era o propósito do Ministério do Interior, que chegou a aprovar uma alternativa de Exposição de Motivos com essa caracterização. A pressa no encaminhamento da documentação à SEPLAN-PR e ao Ministério da Agricultura acabou por fazer prevalecer o texto do qual constava a tipologia anterior. Na hipótese de haver prevalecido aquela Exposição de Motivos alternativa, o Projeto Sertanejo não teria sido instituído. Fazendo corresponder uma das áreas prioritárias do Polonordeste à Zona Semiárida, a instituição do Projeto Sertanejo não teria acontecido, pois um dos argumentos mais fortes para sua instituição fora o de criar um Programa para cuidar dos problemas específicos das *áreas mais afetadas pelas secas no Nordeste*.

De todo modo, o *Projeto Sertanejo* foi concebido e posto em prática por conta da maior flexibilidade de suas ações, em relação às linhas de crédito rural por ele aportadas. Sua instituição foi tornada efetiva ao abrigo do Decreto N° 78.299, de 23/10/1976. Seus objetivos consistiam em fortalecer a economia de pequenas e médias unidades de produção agropecuárias localizadas no Semiárido nordestino, tornando-as mais resistentes aos efeitos das secas.

Os beneficiários do Projeto Sertanejo estavam integrados pelas seguintes categorias de trabalhadores e pequenos proprietários de terra: (I) trabalhadores sem terra (arrendatários, parceiros e ocupantes) e assalariados; (II) pequenos proprietários; (III) médios proprietários que dispusessem de estabelecimentos com área de até 500 hectares, que apresentassem possibilidades de valorização integral de suas terras, com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de maior utilização de mão-de-obra; e (IV) proprietários de terra com área superior a 500 ha, cujos projetos, aprovados pela Sudene e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, proporcionassem o acesso à terra a trabalhadores das categorias I e II referidas. [57]

---

[57] Veja-se, a respeito: BRASIL. Sudene. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semiárida do Nordeste;** Projeto Sertanejo. Recife-PE: Minter/Sudene, set., 1976, p. 60. (Apêndice 5.)

Uma das grandes vantagens do Projeto Sertanejo estava relacionada às baixas taxas de juros do crédito por ele oferecido. De fato, o crédito rural concedido aos beneficiários do Projeto Sertanejo era bem subsidiado, assim como o do Polonordeste. [58] Mas as condições oferecidas aos beneficiários do Projeto Sertanejo eram ainda mais excepcionais: taxas anuais de 2%, para o crédito fundiário (condição alterada para uma taxa média de 5%, no início dos anos de 1980) e de 7% para investimento e custeio, com prazo de pagamento de até 20 anos e carência de seis anos. [59]

Assim como o Polonordeste, o Projeto Sertanejo foi extinto, no início dos anos de 1980, com a instituição do Projeto Nordeste.

Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste-Projeto Nordeste. No início dos anos de 1980, o Polonordeste e outros Programas Especiais implementados na Região começaram a passar por modificações e até mesmo por extinção, diante das mudanças impressas à *Política de Desenvolvimento Regional* posta em prática no Nordeste. Realizavam-se naquele momento atividades que culminaram com a instituição do chamado *Projeto Nordeste*. Os trabalhos a esse respeito foram realizados por uma *Comissão Interministerial*, integrada pelos Secretários-Gerais dos Ministérios do Planejamento, do Interior, da Agricultura e de Assuntos Fundiários (Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários-MEAF). Pela Portaria de Nº 158, de 20/09/1982, delegava-se à Sudene a tarefa de coordenação daqueles trabalhos, a nível regional. Eram membros efetivos da mencionada *Comissão Interministerial* os Secretários-Gerais daquelas quatro Pastas e o Superintendente da Sudene.

Àquela Comissão Interministerial foram atribuídas as seguintes responsabilidades: (i) explicitar a política e a estratégia de desenvolvimento regional para o Nordeste; (ii) detalhar a política e estratégia de desenvolvimento rural para a mesma Região; e (iii) elaborar programas

[58] Em condições semelhantes ao PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste), ou seja, juros de 12% ao ano, prazo de pagamento de até 12 anos e carência de três anos.

[59] Cf. Resolução nº 417, do Banco Central do Brasil, de 26 de janeiro de 1977, que aprovou o Regulamento do Programa Especial de Crédito do Projeto Sertanejo. *Apud*: Sudene. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semiárida do Nordeste.** Op. cit., p. 59-65.

de desenvolvimento rural. [60] No lugar de uma preocupação exclusiva com o mundo rural e, em particular, com os pequenos produtores, prevalecente em boa parte do período de preparação do Projeto, as instituições participantes da elaboração do Projeto Nordeste − os quatro Ministérios e suas instituições vinculadas, além de instituições multilaterais e de governos dos estados do Nordeste [61] − preferiram fazer com que o Projeto passasse a corresponder a uma Estratégia Global de Desenvolvimento para toda a Região. Este foi o sentido do Decreto Nº 91.178, de 1º/04/1985, que criou o *Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste-Projeto Nordeste*, com duração prevista de 15 anos.

Uma das iniciativas mais importantes do *Projeto Nordeste*, em relação ao mundo rural, correspondeu à concepção do *Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste-PAPP*. Destacava-se na fase preparatória do Projeto que os avanços alcançados pela economia da Região nos anos de 1970 eram insuficientes para promover a erradicação da pobreza e ampliar o mercado regional. Constatando a persistência das desigualdades regionais e, de certo modo, pressionado pelas injustiças sociais, o governo federal deu início, no começo dos anos de 1980, a ações orientadas para a implementação de novas iniciativas de desenvolvimento. Considerando a seca como parte dos problemas nordestinos, o novo esforço de retomada do desenvolvimento foi concebido como marco orientador das políticas públicas reclamadas pela Região. Daquele esforço resultou o *Projeto Nordeste,* envolvendo a concepção de importantes programas de apoio ao pequeno produtor rural, dentre os quais destacava-se o PAPP.

No contexto do Projeto Nordeste foi definida uma **Estratégia de Desenvolvimento Rural** para pequenos produtores, para permitir que cada família pudesse tornar-se autossustentável e, ao mesmo tempo, propiciar a todas elas acesso a condições adequadas de educação, saúde e saneamento. (Art. 2º do Decreto Nº 91.179, de 1º/04/1994.) De acordo com essa estratégia, o governo federal, em estreita articulação com os governos estaduais e o público beneficiário, concebeu e deu início à implementação de Programas como as seguintes: (i)

[60] BRASIL. Minter/Sudene; SEPLAN. IPLAN; MINAGRI & MEAF/INCRA. **Projeto Nordeste;** concepção básica. Versão preliminar. Recife-PE: Sudene, abr., 1984, p. 11.

[61] SEPLAN-PR, Minter, Minagri, MEAF, Sudene, BNB, CNPq, Embrapa, Embrater, INCRA, Banco Central do Brasil, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, OEA, IICA, governos dos estados do Nordeste, consultores diversos, integrantes dos quadros dessas instituições e da iniciativa privada e lideranças da sociedade civil.

Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP; (ii) Programa de Irrigação do Nordeste; (iii) Programa de Apoio a Pequenos Negócios Não-Agrícolas; (iv) Programa de Ações de Saúde no Meio Rural; (v) Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste; e (vi) Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.[62]

O PAPP foi concebido para ser executado por instituições federais, como a Embrapa e o INCRA, e pelos governos estaduais, com a participação de representantes das comunidades beneficiárias. Manteve-se, porém, o esquema de coordenação a nível nacional – sob a responsabilidade do Minter e a coparticipação da SEPLAN-PR – e regional, a cargo da Sudene. Como ocorrera com o Polonordeste, ficou mantida em cada Unidade da Federação no Nordeste, uma Coordenação Estadual, responsável pela programação, acompanhamento e avaliação das atividades realizadas nessa esfera.

Essas semelhanças foram apenas formais. Daquela feita, a SEPLAN-PR e o Minter, com a Sudene e representantes dos pequenos produtores, introduziram uma inovação de grande alcance. Criaram, nesse sentido, nos anos de 1980, uma Comissão Regional de Desenvolvimento Rural-CRDR, órgão colegiado de assessoramento ao Conselho Deliberativo da Sudene, no tocante ao PAPP. Os pequenos produtores participavam dos destinos do Programa nos *níveis municipal* (por intermédio de Comissões Municipais), *estadual* (por meio de Comissões Paritárias — uma para cada Estado) e *regional***,** via CRDR. [63]

---

[62] Dos seis Programas integrantes da mencionada *Estratégia de Desenvolvimento Rural*, apenas os dois primeiros (o PAPP e o Programa de Irrigação) entraram em execução. A execução do PAPP envolveu ações de *desenvolvimento rural integrado*, de modo a possibilitar às famílias de pequenos produtores o acesso aos meios de produção, à tecnologia apropriada, ao mercado e às formas de associativismo. Sua programação compreendeu a execução de projetos relacionados aos seguintes segmentos: ação fundiária, recursos hídricos, crédito rural, pesquisa adaptada, assistência técnica e extensão rural, comercialização e apoio às pequenas comunidades rurais. Ao eleger esses segmentos programáticos, o PAPP se distinguia do Polonordeste por não envolver ações de infraestrutura rural, em particular eletrificação rural e estradas vicinais. Mas continuava, de uma certa forma, como o Projeto Sertanejo, conferindo prioridade à criação de infraestrutura hídrica. Como aqueles dois programas, o PAPP também contava com uma linha de crédito rural, ainda que em condições sujeitas a menores facilidades, no tocante às taxas de juro cobradas.

[63] Cf. BRASIL. Sudene. **Programa de apoio ao pequeno produtor rural;** relatório plurianual 1985/1989. Recife-PE: Sudene. Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-DPP, 1989, p. 5.

Programa de Aproveitamento dos Recursos Hídricos do Nordeste-Prohidro. Essa iniciativa foi criada em 1979, com vistas ao encaminhamento de solução para os problemas de escassez de água, segundo seus diferentes usos. Para tanto, foram concebidas linhas de ação orientadas para a realização de estudos, elaboração de projetos de açudes para perenização de rios, construção de açudes para abastecimento de comunidades, perfuração e instalação de poços profundos, construção de cisternas e implúvios e construção de adutoras. O Programa teve sua execução iniciada em setembro de 1979, sendo paralisado em março de 1984, quando foi incorporado ao Projeto Nordeste.

O Prohidro foi concebido e instituído como um Programa Especial complementar, destinado a suprir lacunas observadas em programas como o Polonordeste, o Projeto Sertanejo e o Programa de Irrigação, no tocante à disponibilidade de recursos hídricos. Tinha como objetivos gerais elevar as disponibilidades de água para abastecimento humano e animal, dar suporte hídrico à irrigação e fortalecer a economia das unidades agrícolas de produção, em especial no Nordeste Semiárido. Foi implementado mediante a utilização de recursos destinados a investimento público (a fundo perdido) e a investimento privado, baseado em linha especial de crédito rural subsidiado. Os investimentos foram realizados em projetos pautados por linhas de ação como as seguintes: construção de açudes públicos de pequeno e médio porte, para atendimento a comunidades rurais; perfuração, recuperação, instalação, operação e manutenção de poços tubulares em comunidades rurais onde pudessem ser instalados serviços singelos de abastecimento de água; perfuração e instalação de poços em propriedades particulares, com recursos da linha de crédito rural subsidiado; promoção da pequena açudagem particular, com recursos da mesma linha de crédito especial; realização de obras de perenização de rios intermitentes, mediante a construção ou complementação de grandes barragens, barragens sucessivas complementares e barragens subterrâneas, sempre na perspectiva de viabilizar a utilização (em agricultura de vazante) das terras úmidas a montante das bacias hidráulicas; e alocação de recursos aos estados para a aquisição de perfuratrizes, destinadas à perfuração de poços em comunidades e propriedades rurais.[64]

---

[64] Veja-se, a respeito: i) Exposição de Motivos Interministerial, nº 10, de 12/09/79; e ii) KASPRZYKOWSKI, José Walter de A. **Programa de aproveitamento de recursos hídricos: avaliação e recomendação**; relatório final. Fortaleza-CE: BNB/ETENE, jun., 1983. 90 p. (Documento preliminar elaborado no âmbito do Grupo III do Projeto Nordeste.)

O Prohidro foi implementado sob a coordenação da Sudene, mediante convênios com órgãos executores, federais e estaduais, no caso de obras públicas. Esquema assemelhado foi posto em prática no caso da construção de açudes e/ou perfuração de poços, em propriedades particulares. Os acordos nesses casos foram firmados entre os proprietários interessados com os órgãos executores e os agentes financeiros, segundo as condições vigentes para a aplicação de crédito rural.

Programa de Irrigação do Nordeste-Proine. Esse Programa foi instituído pelo Decreto Nº 92.344, de 29/01/1986. Distinguia-se das iniciativas que, nesse mesmo domínio, haviam integrado o Projeto Nordeste, tal como aprovado em abril de 1985. As diferenças foram de três ordens. Em primeiro lugar, o Proine foi excepcionalmente mais amplo, no tocante a objetivos e metas. Em segundo lugar, sua concepção privilegiou, pela primeira vez, a irrigação a cargo do setor privado, sem descuidar do caráter impulsor dos investimentos públicos, a nível federal e estadual. Em terceiro lugar, e mais importante ainda, a instituição do Proine, diferente de outros Programas Especiais para o Nordeste, resultou de uma decisão tomada por José Sarney, então Presidente da República, que assim agiu à conta dos conhecimentos e convicções pessoais de que dispunha sobre como solucionar os problemas do Nordeste.

O Proine teve outra particularidade. Concebido e criado com apoio da Presidência da República e da Sudene, que passava a ser dirigida pelo engenheiro José Reinaldo Carneiro Tavares, que colaborava há tempos com José Sarney, Presidente da República, foi assim posto em prática com a total concordância da administração da Superintendência. A criação do Programa por iniciativa da Sudene não aconteceu por acaso. O Projeto Nordeste e o PAPP haviam sido criados por Decreto de 1º/04/1985. A estratégia de desenvolvimento rural do Projeto Nordeste contemplava atividades e projetos de irrigação, disseminadas no PAPP e no Programa de Irrigação Pública, que vinha sendo executado pelo DNOCS e Codevasf. Mas essas iniciativas, por seu caráter marcadamente público, não conferiam qualquer importância à irrigação privada. Além disso, a própria prioridade conferida pelo Projeto Nordeste à irrigação era bem reduzida. Nesse sentido, definia-se uma nova tipologia de iniciativas no campo da irrigação, no âmbito do Proine. A dicotomia entre irrigação pública e irrigação privada permaneceu, mas foi mais bem qualificada, de modo a captar as particularidades dos públicos beneficiários. A partir de então

passou-se a considerar os seguintes tipos de iniciativas: irrigação pública federal, irrigação pública estadual, irrigação privada e irrigação privada pontual.

Na origem, essa tipologia baseou-se em preceitos especificados na Lei de Irrigação (Lei nº 6.662, de 25/06/1979), ao definir os limites das iniciativas públicas e privadas de irrigação. Eram considerados *Projetos Públicos de Irrigação* aqueles cuja infraestrutura de irrigação fosse projetada, implantada e operada, de forma direta ou indireta, sob a responsabilidade do Poder Público. Como *Projetos Privados de Irrigação*, eram entendidos aqueles cuja infraestrutura de irrigação fosse projetada, implantada e operada por particulares, com ou sem incentivos do Poder Público. Ademais, desdobrava-se a irrigação pública em *irrigação pública federal* (como a conduzida por instituições federais, a exemplo do DNOCS, Codevasf e DNOS) [65] e *irrigação pública estadual* (por analogia, entendida como aquela em que o poder público estadual projetava, implantava e operava direta ou indiretamente a infraestrutura de irrigação).

A *irrigação privada*, segundo o espírito da Lei de Irrigação, era a realizada por particulares (empresários ou médios e pequenos agricultores), com ou sem incentivos governamentais. O Proine estabelecia que o governo concederia crédito e outros incentivos orientados para a expansão do número de empresas que se dedicassem à agricultura irrigada. O Programa concebeu ainda um outro tipo de irrigação privada, ao qual denominou de *irrigação privada pontual*. Incluíam-se nessa categoria as iniciativas conduzidas por pequenos agricultores, no âmbito do PAPP. Esse tipo de irrigação seria apoiado pelo segmento de recursos hídricos do PAPP, tomando por base as áreas do Semiárido já dotadas desses recursos, e a utilização comunitária dos recursos hídricos armazenados pelo poder público, a nível das propriedades.

Nem mesmo comandada com o apoio que lhe era dado pelo Presidente da República, a Sudene conseguiu fazer o Proine caminhar pela nova *estrada de investimentos* aberta ao setor privado. Para que as prioridades conferidas à irrigação não fossem desvirtuadas, o Presidente da República estabeleceu que elas precisavam ser generalizadas às demais regiões do País. Por isso, foi criado em 12/02/1986,

[65] Até 1990, quando esse Departamento foi extinto, no início do governo do Presidente Fernando Collor de Mello.

menos de um mês após a instituição do Proine, o *Programa Nacional de Irrigação-Proni*, vinculado diretamente à Presidência da República. Para gerir os dois programas, foi instituído o cargo de *Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação*, função que o Presidente José Sarney entregou a um outro antigo colaborador, o engenheiro Vicente Cavalcante Fialho.

A partir de então, o DNOCS, a Codevasf e o DNOS passaram a integrar a estrutura do Proni. Embora fosse apenas um programa vinculado à Presidência da República, gerido por um Ministro Extraordinário, o Proni funcionava como se fosse um ministério extraordinário. Essa particularidade abria caminhos e dava *status* a todas as iniciativas nos domínios da irrigação. Atuando sob uma mesma coordenação e supervisão a nível ministerial, DNOCS, Codevasf e DNOS puderam colaborar com relativa efetividade para a concretização dos objetivos do Proni e, em particular, os do Proine. Apesar das dificuldades, a irrigação vivia um tempo de auge, no Nordeste e no País.

8.4.3.3 Extinção da Sudene

A Sudene forte, reformista, teve curta duração. A instituição sobreviveu ao governo militar, pós-1964, quase como uma concessão dos "padrinhos", aqueles que tendo força para sustentá-la, mantiveram os seus interesses, notadamente, em relação à utilização dos recursos dos incentivos fiscais. Ademais, boa parte da tecnocracia brasiliense, já em meados dos anos de 1970, consideravam a Sudene como instância, além de intermediária, dispensável. Certo é que, de 1964 em diante, a Sudene viveu uma crise permanente. Crise de imprecisão de funções, de quem tem o seu espaço progressivamente tomado, mas nunca redefinido. De *Instituição Extraordinária* responsável pelo planejamento e coordenação do processo de desenvolvimento do Nordeste, a Sudene viu passar os tempos da modernização pontual, e, portanto, incompleta, da indústria e da agropecuária da Região. Os que conviveram na Sudene – em funções de direção ou técnicas – com aquela crise sabiam que a instituição chegara a desempenhar um importante papel nesse processo, em boa medida, graças ao suporte do instrumento que ainda a mantinha: os recursos dos *Incentivos Fiscais*, como já foi posto em evidência.

A implementação dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional* não impediu que o esvaziamento da Sudene fosse ampliado. Isso porque a utilização desses instrumentos contribuiu, de certo

modo, para alijá-la do processo de decisões de investimento mais importantes, relacionadas ao Nordeste, umas do interesse da Região, outras nem tanto. A instituição se manteve frágil, embora a expectativa de tempos melhores não se concretizasse. Os Programas Especiais de Desenvolvimento Regional foram avaliados, reavaliados e alterados. Os agentes de cooperação técnica e financeira multilateral, outrora respeitosos, como o Banco Mundial, passaram a tratar a Superintendência à distância. Parceiros do governo federal, da mesma forma, resolveram considerá-la apenas de modo formal. Até o seu Conselho Deliberativo – que se reunia mensalmente, com a presença dos governadores dos estados da Região e de representantes do primeiro escalão dos ministérios das áreas econômica e social do governo – foi levado a se reunir, ordinariamente, apenas de três em três meses. A pedido da Presidência da República, a Sudene elaborou planos de desenvolvimento para o Nordeste, que não conseguiu ver aprovados. (CARVALHO, 1994: 221.)

Depois disso, a Sudene foi diminuindo o seu já escasso prestígio, tanto na academia como no meio técnico em geral. Certo também é que a Instituição foi sendo empurrada para o caminho do ostracismo forçado, com perda crescente de sua capacidade de articular interesses. Terminou por ser extinta pela Medida Provisória nº 2.145, de 02 de maio de 2001, sob o argumento de que os interesses do Nordeste estariam mais bem defendidos colocando-se em seu lugar uma Agência de Desenvolvimento, que seria denominada de *Agência de Desenvolvimento do Nordeste-Adene*. Essa Agência funcionou de maio de 2001 – mês do ano de extinção da Sudene – a 2006, ano anterior ao de Recriação da Sudene, a partir de 03/01/2007. [66]

Uma das manifestações a respeito da extinção da Sudene mais claras e precisas que pude observar – no período em torno daquele acontecimento – me parece ter sido a sintetizada em Editorial do Jornal *O Povo*, de Fortaleza, Ceará, na edição do dia 05 maio de 2001, três dias após a publicação do ato extintório, autorizado e assinado pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Transcrevo a seguir o texto daquele Editorial, sob o título “O fim da Sudene”:

[66] Por esse mesmo instrumento foi criada a Agência de Desenvolvimento do Nordeste-Adene. Pela mesma Medida Provisória foi extinta a Sudam, e instituída, em seu lugar, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia-ADA.

Na última quarta-feira [02/05/2001] o presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, assinou ato extinguindo a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). A decisão, inopinada, foi adotada sob o silêncio dos parlamentares do Nordeste e do Norte. A omissão também dos governadores chancelou o projeto de pôr fim às autarquias, substituindo-as por agências de desenvolvimento do Nordeste (Adene) e do Norte (ADA), como propunha o ministro da Integração Regional, Fernando Bezerra (PMDB-RN), desde que deixou o Senado para assumir o cargo.

As justificativas do presidente da República para o fechamento das autarquias foram de que elas eram "reproduções do Brasil arcaico", que "abriam espaço para a corrupção" por serem clientelistas e corporativas. Estas duas adjetivações são muito vagas e podem ser aplicadas a grande parte dos órgãos do governo. O clientelismo e o corporativismo não são vícios intrínsecos das regiões pobres, mas resultado da ausência de planejamento e das indispensáveis auditagens que deveriam existir em órgãos governamentais, todos sujeitos ao clientelismo, inclusive os ministérios. Cabe aqui repetir a afirmação de que o Brasil não é um país intrínseca e inelutavelmente corrupto, mas mal auditado.

Sobre o argumento da corrupção, é importante fazer o registro histórico de que o País vive hoje uma espécie de síndrome da corrupção, tantas e tão grandes e diversas são as denúncias surgidas nos últimos anos, nos três poderes constituídos. O silêncio dos políticos nordestinos sobre a extinção da Sudene talvez possa ser atribuído ao temor de se verem apontados como defensores de um órgão que foi submetido a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que relatou a existência de fraudes e desvios do dinheiro público. Entretanto, o papel das CPIs é mesmo o de investigar e cabe ao Poder Executivo corrigir as falhas e encaminhar à Justiça os responsáveis pelas irregularidades apontadas. Se as CPIs devessem ser indicativo da extinção dos órgãos investigados, estaríamos hoje sem o Poder Judiciário, que foi objeto de uma CPI. É oportuno registrar aqui a ação desenvolvida pelo general Newton Rodrigues, ex-superintendente da Sudene, que, sem CPI, conseguiu apurar desvios que existiam ao iniciar sua gestão e escoimá-los, tornando o órgão livre das irregularidades que ali vicejavam.

> Quanto a tachar as superintendências de desenvolvimento regional de "reproduções do Brasil arcaico", é uma afirmação curiosa, que subentende que a modernidade exclui a preocupação do governo em relação aos graves desníveis regionais existentes no País. Estes, pelo contrário, devem ser prioridade dentre as obrigações dos governos, na direção de levar o País a uma posição econômica e socialmente equânime, que incorpore ao mercado e aos benefícios sociais populações como a do Nordeste, que chega a mais de 46 milhões, com indicadores socioeconômicos profundamente desfavoráveis em relação às regiões Sul e Sudeste.
>
> O fechamento da Sudene leva consigo um precioso acervo de conhecimentos técnicos, econômicos e sociais, acumulados em seus 41 anos de existência, sobre a região Nordeste. Inúmeros e notáveis técnicos dedicaram boa parte de sua vida a pesquisar os problemas sociais que afligiam e cada vez em maior número afligem a população. Fizeram diagnósticos e apontaram caminhos para a superação de dificuldades, entre elas, as secas. Preocuparam-se em definir vocações naturais que poderiam retirar a região de sua posição economicamente inferior, em que grande parte da população vive em estado de absoluta pobreza. Com o fechamento da Sudene, o Nordeste perde muito de sua memória. E o Brasil, aí sim, torna-se mais arcaico, mais injusto e mais atrasado em relação a outras nações.[67]

8.4.3.4 Recriação da Sudene

O mesmo instrumento legal que extinguiu a Sudene (Medida Provisória Nº 2.145, de 02 de maio de 2001) criou a Adene, funcionando esta, formalmente, até o dia anterior ao da Recriação da Sudene, pela Lei Complementar-LC N° 125, de 03/01/2007. O funcionamento da Adene, no interregno de 2001-2006, baseou-se nas disposições estabelecidas pela Medida Provisória N° 2.156-5, de 24/08/2001, que criava a Agência e extinguia a Superintendência.

A recriação da Sudene teve início em fevereiro de 2003. Naquele mês, o Presidente da República constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial-GTI com a missão de elaborar Proposta de Recriação

[67] "O FIM da Sudene; com a omissão de políticos do Nordeste, o governo federal fecha a Sudene". **O Povo,** Fortaleza-CE: 5 maio, 2001, p. A-6.

da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Os trabalhos do GTI foram coordenados pelo Ministério da Integração Nacional. As atividades do GTI envolveram debates realizados em Fóruns políticos, empresariais, técnicos e de trabalhadores em Brasília, no Rio de Janeiro e em São Paulo, assim como em seminários em todos os estados da área de jurisdição da Sudene (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e áreas de Minas Gerais e Espírito Santo com áreas específicas de atuação da Sudene). O Relatório Final do GTI – intitulado *Bases para a recriação da Sudene: por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste* – incorporou as contribuições dos vários Fóruns e de outras representações, sendo concluído em junho de 2003. [68] Esse Relatório definia as bases de uma proposta para o desenvolvimento da Região Nordeste. Nesse sentido, pretendia ser um instrumento de apoio à estruturação da *Nova Sudene*, pensada na perspectiva de planejamento regional orientado por objetivos da inclusão social, de desenvolvimento sustentável e de melhoria das condições de competitividade da economia do Nordeste. (MI. SDR, 2003: 4.) (Os trabalhos GTI Sudene foram coordenados pela economista Tânia Bacelar de Araújo, na época, Secretária de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.)

Com base no citado Relatório, foi elaborada a Exposição de Motivos N° 00033, de 29 de julho de 2003, do Ministro da Integração Nacional, Ciro Ferreira Gomes, encaminhando ao Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, Projeto de Lei Complementar que dispunha sobre a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene. Depois de examinado na Presidência da República, o Projeto de Lei Complementar foi encaminhado ao Congresso Nacional. Ali foi criada uma Comissão Especial para proferir Parecer ao Projeto de Lei Complementar N° 76, de 2003. O Parecer dessa Comissão instituía, "na forma do Art. 43 da Constituição Federal a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene, estabelecendo a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação". Depois de estudos e debates, o Projeto de Lei Complementar referido foi aprovado pela Lei Complementar N° 125, de 03/01/2007.

---

[68] MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional-SDR. Grupo de Trabalho Interministerial para a Recriação da Sudene-GTI. **Bases para a recriação da Sudene**; por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Brasília-DF: Ministério da Integração Nacional, jun., 2003. 72 p. il. Xerox.

Foi essa a perspectiva trabalhada por Francisco Lima Jr., em sua Dissertação de Mestrado, na qual discute questões relacionadas à recriação da Sudene. Suas observações foram feitas no contexto dos movimentos e aspectos que caracterizaram o governo do Presidente Lula, em relação ao planejamento. Nesse sentido, Lima Jr. considerou uma ampla gama de elementos, em sintonia com os objetivos propostos no Documento de Recriação da *Nova Sudene* (**Bases para a recriação da Sudene**; por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste.) Nesse sentido, tratou dos movimentos conjunturais que justificavam a retomada das atividades da Superintendência, no quadro de preeminência revelada pela situação da estrutura social nordestina, então vigente, das condições consubstanciadas no sistema de planejamento regional que se esperava pôr em prática por intermédio da Nova Sudene, assim como da análise minuciosa contida na proposta de recriação da Superintendência. [69]

Depois de recriada, a *Nova Sudene* passou a pautar suas iniciativas por orientações também estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional-MI, nelas incluídas as que vinham sendo adotadas pela Adene. Dentre as principais, encontravam-se as que integravam a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR* (na versão inicial de 2003) e o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI* (documento concluído em 2006). [70] As iniciativas levadas à prática pela *Nova Sudene* contaram com recursos orçamentários − ainda que de pequena monta − e com recursos oriundos de instrumentos como o FNE e o FDNE.

Os avanços resultantes da Recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional − Sudene, Sudam e Sudeco −, durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, foram bem menores do que os seus intentos. Como destaca Tânia Bacelar de Araújo, o "problema foi duplo: de um lado, os projetos de lei de recriação dessas instituições regionais foram tratados sem qualquer prioridade pelo

---

[69] LIMA JR., Francisco do O' de. **Sudene e forças sociais nordestinas.** Crato-CE: RDS Editora, 2014, p. 26-27. 172 p.

[70] MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Agência de Desenvolvimento do Nordeste-Adene & Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA. **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Nordeste;** desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI. Brasília-DF: MI/Adene, 2006. 181 p. (Documento de Base, 4.)

Congresso Nacional e, de outro, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, proposto para dar lastro financeiro à nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), não foi aprovado pelos congressistas. Talvez por ter sido incluído no bojo das duas tentativas de Reforma Tributária, o referido fundo foi objeto de negociação com governadores que não o aprovavam, preferindo, na maioria dos casos, receber os recursos diretamente nos cofres estaduais. O fato é que pouco ou nada se evoluiu nesse campo. Paralelamente, outras políticas tiveram impactos favoráveis ao enfrentamento das desigualdades regionais, o que reduzia a pressão sobre a necessidade de privilegiar as políticas regionais explícitas." [71]

Há, porém, uma questão que contribui para *dificultar (ou facilitar)* o avanço das políticas de desenvolvimento regional, no Nordeste e nas demais Regiões cobertas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional: a *ausência (ou inexistência)* de institucionalidades capazes de contribuir *negativa (ou positivamente)* para a concretização das iniciativas programáticas concebidas e estruturadas de acordo com os marcos conceituais da PNDR, em sua *formatação atual (ou pretérita)*. De acordo com a perspectiva trabalhada no final dos anos de 1970 e durante a década de 1980, o Ministério do Interior-Minter concebera uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, orientada para os objetivos comuns do desenvolvimento regional – que eram os de redução das acentuadas disparidades econômicas e sociais, entre as regiões brasileiras; de uma adequada ocupação do território nacional; e de uma progressiva descentralização política e administrativa. Além disso, o Estado contava com uma PNDR que conferia prioridade a *Políticas Regionais de Desenvolvimento Regional-PRDRs*, específicas para cada uma das cinco macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Mais importante ainda era poder implementar planos, programas e projetos com a colaboração do *conjunto* de instituições de apoio ao desenvolvimento regional (BNH, DNOS, BNB, BASA, Embrapa, Embrater e Projeto Rondon) e do *conjunto* de apoio ao desenvolvimento sub-regional (DNOCS, Codevasf, Suframa e Banco de Roraima).

---

[71] ARAÚJO, Tania Bacelar de. "Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula", p. 157-171. *In:* **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** Emir Sader (org.). – São Paulo-SP: Boitempo; Rio de Janeiro-RJ: FLACSO Brasil, 2013. 1ª ed., maio, 2013, p. 168.

A *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* e as *Políticas Regionais de Desenvolvimento Regional-PRDRs* − concebidas pelo Ministério do Interior, no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 − não foram consolidadas, é verdade. Mas o quadro tornou-se pior com a execução de uma forte *Operação Desmonte* do setor público brasileiro. Essa "Operação" foi levada a cabo em 1988. Com ela, várias das instituições do Ministério do Interior foram extintas, entre os anos de 1988 e 1990, a exemplo da Sudesul, Sudeco e DNOS. Outras mais seriam também extintas no ano de 1990, como o Banco Nacional da Habitação-BNH. O próprio Ministério do Interior foi extinto, cedendo lugar, em 1990, a uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Regional-SDR, com *status* de Ministério. [72]

A situação hoje (2020) é bem menos favorável, pois algumas das instituições integrantes daqueles *dois conjuntos* foram extintas, enquanto outras apenas sobrevivem. Nessas condições, tem sido bem mais difícil chegar ao interior dos territórios objeto das iniciativas de desenvolvimento em bases regionais − *lato* ou *stricto sensu*.

8.4.3.5 Construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR

Retorno ao final do item anterior. A primeira tentativa de construção de uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR* no Brasil foi concebida em 1978, quando da elaboração da proposta do *III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)*. O esforço a esse respeito foi realizado pelo Ministério do Interior-Minter, durante a elaboração de suas Propostas para o III PND, abrangendo os diferentes conjuntos de atividades sob sua responsabilidade. [73] A Proposta da PNDR então formulada era complementada, como já referido, por propostas de *Políticas Regionais de Desenvolvimento Regional-PRDRs,* para cada uma das cinco Grandes Regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. As propostas a esse respeito foram apresentadas, formalmente, pelo Ministério do Interior, em sua contribuição para o *III Plano Nacional de Desenvolvimento,* em dezembro de 1978, à SEPLAN-PR.

---

[72] CARVALHO, Otamar de. "Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil". *In:* **Revista Política e Planejamento Regional,** Rio de Janeiro-RJ: v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014: 295-310, p. 304-305.

[73] MINISTÉRIO do Interior-Minter. Secretaria Geral. **Contribuição do Ministério do Interior para as ações do futuro governo: pré-projeto Minter-2.** Brasília: Minter: dez., 1978. 477 p. Mimeogr.

(MINTER, 1978: 105-133.) A PNDR então proposta pelo Minter desdobrava-se nos seguintes componentes principais: (i) Política Urbana e de Localização das Atividades Urbanas; (ii) Política de Uso do Solo Rural; (iii) Política de Migrações Internas; e (iv) Política de Infraestrutura. Considerava-se, ademais, que todas essas políticas deviam convergir para os objetivos comuns do desenvolvimento regional − que eram os de redução das acentuadas disparidades econômicas e sociais, entre as regiões brasileiras; de uma adequada ocupação do território nacional; e de uma progressiva descentralização política e administrativa. (MINTER, 1978: 102.) Assumia-se, então, que a concessão de prioridade à PNDR e às PRDRs pautadas por esses desdobramentos era considerada fundamental para o sucesso das várias iniciativas de desenvolvimento regional e sub-regional propostas e praticadas àquela época. (CARVALHO, 2014: 305.)

O esforço realizado no final dos anos de 1970 não vingou. Isso porque as iniciativas nos domínios do desenvolvimento regional, como vimos antes, passaram a despertar menos interesse, nas esferas governamentais, tanto federal como estaduais. De fato, com a *Operação Desmonte* do setor público brasileiro, levada a cabo no Brasil, em 1988, várias das instituições do Ministério do Interior (que cedeu parte de suas funções e instituições ligadas à temática urbana ao Ministério do Desenvolvimento Urbano, então criado) foram extintas entre os anos de 1988 e 1990, como referido anteriormente.

Uma nova tentativa para a construção de uma PNDR foi posta no papel, em artigo para a Revista Econômica do Nordeste, do Banco do Nordeste, em 1999, por Tânia Bacelar de Araújo. Está destacado ali que o artigo "tem como objetivo contribuir para a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil." Salienta-se ali que as ideias expostas no artigo "não resultam de reflexão recente e isolada, mas que vêm sendo amadurecidas há alguns anos e partilhadas com outros estudiosos da questão regional brasileira." [74]

Em meio às iniciativas mencionadas, o Ministério da Integração Nacional − um dos sucessores do Ministério do Interior − concebeu

---

[74] ARAÚJO, Tânia Bacelar de. "Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional". **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza-CE, v. 30, n. 2: 144-161, p. 145, abr.-jun., 1999.

em 2003 uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR*. [75] Esse documento ficou sendo conhecido como PNDR I. As propostas de Planos e Programas Regionais, no âmbito desse Ministério – para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, passaram a ser formuladas ao abrigo das orientações contidas na PNDR I. Mas a prática mostrou a necessidade de revisão da política então concebida. [76] Com a Sudene, Sudam e Sudeco recriadas, o assunto foi objeto de debate mais aprofundado em 2010, a partir da discussão de documento sob o título *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010*. [77] Em 2012, foi produzida uma nova versão da mencionada política, como resultado das discussões realizadas durante a *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional-CNDR*. [78] O documento então elaborado procurava refletir os esforços realizados ao longo dos anos da primeira e início da segunda década do século XXI. Esse documento pautava-se pela busca de solução para os problemas e pela utilização das possibilidades referentes à redução das desigualdades regionais de desenvolvimento no Brasil. [79]

A construção dessa PNDR foi realizada ao longo de duas fases. A *PNDR da Fase I* foi concebida e de certo modo posta em prática entre os anos de 2003 e 2011. Uma nova versão dessa política, deu lugar à *PNDR da Fase II*, que incluiu melhorias da experiência anterior, entrando em vigor em 2012. A PNDR II continuou sendo trabalhada desde então, mediante processo de concretização, efetivado por meio de projeto de lei.

---

[75] Um outro texto importante sobre o assunto veio a lume em 2014. Trata-se da Tese de Doutorado, defendida na Unicamp, por Vitarque Coêlho Lucas Paes: **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010).** Campinas-SP: Unicamp, 2014. 214 p. il.

[76] MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR & Secretaria de Programas Regionais-SPR. **Política nacional de desenvolvimento regional.** Brasília-DF: MI. SDR, dez., 2003. 57 p. Xerox.

[77] MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010.** Brasília-DF: MI. SDR, nov., 2010. Xerox.

[78] MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional-CNDR.** Brasília-DF: MI. SDR, nov., 2012. 77 p. Xerox.

[79] CARVALHO, Otamar de. “Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil”. *In:* **Revista Política e Planejamento Regional,** Rio de Janeiro-RJ: v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014: 295-310. [ISSN 2358-4556.]

Os avanços nas concepções e detalhamento da PNDR II resultaram de parceria, iniciada em 2013, entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA e o Ministério da Integração Nacional-MI. Essa parceria foi consolidada por intermédio do Acordo de Cooperação Técnica N° 19/2013 e do Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos N° 31/2013. A parceria envolveu, pelo lado do IPEA, as equipes da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais-Dirur, e, no âmbito do MI, as equipes da Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR e da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais-SFRI. Contribuição relevante nesse sentido consta do volume 3 do documento *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma Análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.* [80] Esse livro dá sequência a dois outros, que também tratam dos impactos regionais de políticas públicas no Brasil. As avaliações de políticas públicas em nosso país, na perspectiva de seus impactos regionais, assim como a discussão das políticas, estratégias e perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil, resultante dos esforços do IPEA e do Ministério da Integração Nacional-MI (Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR e Secretaria de Fundos e Incentivos Fiscais-SFRI), correspondem *ao Conjunto de Seis Documentos*, desdobrados em *Três Subconjuntos*, que têm como editores e organizadores os profissionais a seguir especificados:

1° Subconjunto

1. MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antônio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 1.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2017. 475 p. il.: gráfs.; maps. color. Inclui bibliografia.

2. MONTEIRO NETO, Aristides. Organizador; Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 2.** Rio de Janeiro: Ipea, 2020. 352 p. il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia.

80 RESENDE, Guilherme Mendes. Editor. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** Brasília-DF: IPEA, 2017. V. 3. 418 p., il.

2° Subconjunto

1. RESENDE, Guilherme Mendes. Organizador. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2014. v. 1: 352 p. il., mapas. Inclui bibliografia e notas biográficas.

2. RESENDE, Guilherme Mendes. Organizador. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2014. 242 p. il., mapas. Inclui bibliografia e notas biográficas.

3. RESENDE, Guilherme Mendes. Editor. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** Brasília-DF: Ipea, 2017. v. 3 (411 p.): il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia.

3° Subconjunto

1. PORTUGAL, Rodrigo & SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil.** Brasília-DF: Ipea, 2020. 130 p.: il. Inclui referências bibliográficas.

É notável o esforço realizado pelas equipes do IPEA e do Ministério da Integração Nacional para a elaboração e publicação desses livros. Deles constam 49 Artigos, apresentados como capítulos dos seis livros, além de Apresentações, Prefácios e Introduções, totalizando 1.962 páginas. Esse rico material está especificado, de conformidade com os três Subconjuntos mencionados, por livros e capítulos, no Anexo 4.

Os seis livros referidos abordam temáticas variadas e específicas em torno da concepção e aplicação de políticas e instrumentos de desenvolvimento regional. As matérias neles tratadas pode contribuir, positivamente, para a estruturação de *Estratégias, Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Regional*, em particular nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As iniciativas nesse sentido podem ser bem-sucedidas, na medida em que o atual Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR – que substituiu o Ministério da Integração Nacional-MI – no início de 2019, e o IPEA se articulem com as Superintendências de Desenvolvimento Regional e os governos estaduais de cada uma das três Grandes Regiões referidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Até

aqui, os estudos ali contidos têm tratado a PNDR segundo perspectiva nacional, com alguns desdobramentos subnacionais. Mas os documentos não apresentam uma *Proposta de Políticas de Desenvolvimento Regional para as Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste*, com destaque para as especificidades internas dessas macrorregiões. O que há ali de mais concreto, a tal respeito, tem a ver com a definição de espaços sub-regionais, identificados a partir da perspectiva regional, e pautados por critérios mais setoriais do que espaciais, ainda que haja intenção de buscar tais espaços de conformidade com alguns critérios territoriais. Não se trata de uma restrição extraordinária, pois os estudos constantes dos seis livros oferecem elementos para remediar essas questões.

As lições teóricas e práticas recolhidas das experiências realizadas entre o Minter e a SEPLAN-PR, nos anos de 1970-1980, poderiam ser bem úteis nessa adaptação. Pensei bem a este respeito quando participei de uma *Oficina de Trabalho* realizada, nos dias 04 e 05 de agosto de 2016, em Brasília-DF, promovida pelo IPEA. Essa Oficina teve por objeto identificar *Elementos para uma Agenda de Estudos e Políticas para o Desenvolvimento Regional Brasileiro*. Ou seja, aquelas instituições trabalhavam no aperfeiçoamento da PNDR. A oficina foi conduzida a partir de Textos de Orientação, Análise da Temática Regional e Propostas de Ação. Foram discutidos, na ocasião, dois textos importantes, produzidos por *Carlos Antônio Brandão*, assim denominados: (i) "Sistematização das Principais Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o Papel da PNDR e das Políticas Públicas Não Regionais com Impacto Territorial"; e (ii) "As Ausências e Elos Faltantes das Análises Regionais no Brasil e a Proposição de uma Agenda de Pesquisa de Longo Prazo". Esses dois textos foram posteriormente publicados no volume 2 (*Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, Estratégias e Perspectivas*) do 1° Subconjunto daqueles seis livros. O primeiro texto passou a ser denominado *Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o Papel da PNDR e das Políticas Públicas Não Regionais com Impacto Territorial*. O segundo texto discutido em 2016 foi publicado, praticamente, com o mesmo título, como Capítulo 6 da Parte II do já referido volume 2 do 1° Subconjunto daqueles seis livros.

O **volume 1 do 1° Subconjunto** (*Desenvolvimento Regional, Políticas, Estratégias e Perspectivas*) foi Organizado por Aristides Monteiro Neto, César Nunes Castro e Carlos Antonio Brandão. Como volume de estreia trouxe uma ampla produção sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento regional. Seus 14 capítulos foram ordenados em cinco partes, como se vê no Anexo 4.

O **volume 2 do 1° Subconjunto** (*Desenvolvimento Regional, Políticas, Estratégias e Perspectivas*) foi organizado por Aristides Monteiro Neto, Carlos Antônio Brandão e outros. Seus seis capítulos estão organizados em duas partes. A Parte I (Reconfigurações Demográficas e Produtivas no Território) abrange 3 capítulos. A Parte II (Instituições e Instrumentos de Políticas Regionais: Reavaliações e Proposições) também se desdobra em 3 capítulos, tal como especificado no Anexo 4.

O **volume 1 do 2° Subconjunto** (*Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma Análise de seus Impactos Regionais*) tem Guilherme Mendes Resende como Editor. Nele são enfatizadas questões instrumentais em sua *Parte II (*Avaliação de Impacto de Políticas de Desenvolvimento Regional*)*, ao realizar a Avaliação dos Impactos Econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO), entre os anos de 2004 e 2010. Guilherme Mendes Resende faz a avaliação do FNE e do FNO, participando com Tulio Antônio Cravo e Murilo José de Souza Pires da avaliação do FCO.

O **volume 2 do 2° Subconjunto** (*Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma Análise de seus Impactos Regionais*) também foi organizado por Guilherme Mendes Resende. É dedicado à Avaliação dos Impactos de Políticas Subsetoriais, abrangendo *Políticas Previdenciárias*, de *Desenvolvimento Agrário*, *Urbanas,* de *Saúde*, de *Segurança* e *Ambientais*. Esses temas estiveram a cargo de um número expressivo de pesquisadores.

O **volume 3 do 2° Subconjunto** constitui uma espécie de *joia da coroa* dos estudos sobre a PNDR. O Editor desse volume é Guilherme Mendes. Suas quatro Partes estão assim denominadas: Parte I: *Avaliação Quantitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR*; Parte II: *Avaliação Qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR*; Parte III: *Avaliação de Experiências Internacionais*; e Parte IV: *Propostas de Monitoramento e Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR*. A Parte I desse volume 3 compreende uma avaliação integrada dos efeitos econômicos do FNE, FNO e FCO, constituída pela análise de uma tipologia da PNDR, no período de 1999-2011. Essa avaliação é seguida por diagnósticos do FNE, FNO e FCO. A Parte IV é inovadora, construindo *Uma Proposta de um Painel de Indicadores de Desenvolvimento Regional para o Monitoramento da PNDR* e *Uma Proposta de Avaliação Continuada dos Instrumentos da PNDR*. Desse volume participam técnicos das Equipes

da SFRI e SDR, do MI, e do IPEA, nesse caso com presença mais frequente de Guilherme Mendes Resende – que foi Organizador dos volumes 1 e 2 e Editor do Volume 3 do 2° Subconjunto (Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: uma Análise de seus Impactos Regionais).

O 3° Subconjunto está integrado por apenas um livro, *História das Políticas Regionais no Brasil,* elaborado por Rodrigo Portugal, que produziu outros capítulos relacionados aos dois primeiros Subconjuntos, e Simone Affonso da Silva. É um texto importante, pelos resgates que faz sobre a evolução das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil.

A leitura dos textos dos seis livros nos põe diante de uma articulação pautada por evidências empíricas, históricas e teóricas bem estruturadas, além de inovadoras, consequentes e precisas. Daí convir destacar uma das ênfases apresentadas por Carlos Brandão, assim expressa: "O que ainda é um enigma da construção nacional brasileira é tentar entender como, mesmo dispondo de uma das bases materiais mais potentes do planeta, não se forjaram forças civilizacionais capazes de prover, em quantidade e qualidade, direitos, serviços e bens públicos e coletivos à maior parte de suas massas populacionais regionais." [81]

Um dos artigos de Aristides Monteiro Neto, presente no volume 1 do 1° Subconjunto, [82] chama também atenção para a necessária articulação entre espaço (e/ou território) e setores, quando trata da concepção e implementação dos *Planos de Desenvolvimento Regional*. É como se dissesse – diante da mais bem concebida e estruturada experiência brasileira de planejamento regional – que assim deveria ser, como foi enquanto duraram as orientações estabelecidas pelo GTDN e Sudene, assim como aconteceu durante a época dos *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional-PEDR*, que vigoraram nos períodos do I Plano Nacional de Desenvolvimento-PND (1972-1974) e do II PND (1975-1979).

---

[81] BRANDÃO, Carlos Antônio. "Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial": 151-186. *In:* MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antônio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 1.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2017. 475 p. il.: gráfs.; maps. color. Inclui bibliografia.

[82] MONTEIRO NETO, Aristides. **Notas para uma agenda de estudos para o desenvolvimento regional brasileiro.** Brasília-DF: IPEA. Dirur. Coere, jul., 2016: 5.

A partir do que se discutiu na *Oficina de Trabalho* referida, foi possível verificar que o esforço para a formulação de uma *Agenda de Estudos e Políticas de Desenvolvimento Regional,* que possa culminar com a elaboração de Estratégias, Planos e Programas de Desenvolvimento Regional, é importante. Mas requer intenso trabalho e grandes mudanças. Em sua ausência, bem notada na primeira e segunda décadas da presente centúria, passou-se a dar importância apenas a partes desse processo, com reduzidas ênfases à desertificação e às mudanças climáticas, enquanto se via a indústria nacional perder peso e importância. Jogaram-se fora problemas graves como as secas, substituindo-os por problemas menores, ainda que também importantes. Ademais, tudo isso aconteceu sem que se desse suporte às estruturas institucionais existentes e/ou necessárias e prioritariamente requeridas.

Pelo que se vê nos seis livros mencionados, o caminho aberto para a *Agenda de Estudos e Políticas de Desenvolvimento Regional* é amplo e bem-sinalizado. O futuro pode ser melhor, embora o planejamento continue fazendo muita falta – nas escalas nacional, subnacional, regional e estadual. De todo modo, já se conta com uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR*. É o que demonstra o Decreto Nº 9.810, de 30/05/2019. De conformidade com o Art. 1° desse Decreto "Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população." Seu Parágrafo Único estabelece que a "PNDR tem seu fundamento na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento."

De mais novo, em relação ao que estou aqui denominando de *Tempos Atuais*, nos domínios do *Desenvolvimento em Bases Regionais*, o que se teve, em período recente, foi a extinção, em 1°/01/2019, do Ministério da Integração Nacional, criado em 29/07/1999. Para assumir as funções que vinham sendo desempenhadas por aquela Pasta, foi criado o *Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR*, pela

Medida Provisória Nº 870, de 1º/01/2019.[83] O que de mais específico mudou tem a ver com o fato de o Ministério do Desenvolvimento Regional ter sido criado como resultado da união do antigo Ministério da Integração Nacional com o Ministério da Cidade – como se o antigo Ministério do Desenvolvimento Urbano houvesse retornado ao seu verdadeiro espaço. O que ainda há de novo tem a ver com o fato de o MDR haver recebido a Agência Nacional de Águas-ANA. Juntou funções de Infraestrutura Hídrica com Regulação e Gestão de Águas, que eram da ANA e do Ministério do Meio Ambiente-MMA. Mas as Superintendências de Desenvolvimento Regional continuaram sem força. Registre-se que a Sudene preparou um *Plano de Desenvolvimento Regional-PDRNE (2020-2023)*, discutiu-o com os estados da Região, mas não foi dotada dos instrumentos adequados. Os instrumentos disponíveis estão restritos a um pequeno orçamento e aos incentivos fiscais.

Outra novidade sobre a Sudene atual tem a ver com a participação dos governadores dos estados do Nordeste no Conselho Deliberativo da Superintendência. A *Sudene Originária* tinha como base de sua força institucional, primeiro, a circunstância de a entidade estar vinculada diretamente ao Presidente da República. Sua força, em segundo lugar, derivava-se do fato de a Superintendência funcionar como Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo, integrado pelos governadores dos estados do Nordeste, além de representantes dos vários Ministérios da República. De 1964 a 1981, o Conselho Deliberativo perdeu força, porque os governadores passaram a ser eleitos de forma indireta. A primeira eleição direta, pelo voto popular, ocorreu em 1982. Daí em diante, os governadores retomaram, teoricamente, sua relativa independência. Mas o Conselho não teve

[83] Fiquei surpreso com a designação de *Ministério do Desenvolvimento Regional* dada ao sucessor do Ministério da Integração Nacional, embora considerando-a bem adequada. Em 1985, assumiu o Ministério do Interior-Minter o economista *Ronaldo Costa Couto*, que fora Secretário de Planejamento do estado de Minas Gerais, no governo *Tancredo Neves*. Convidado por Tancredo para exercer o cargo de Ministro do Interior, Ronaldo Costa Couto sugeriu ao futuro Presidente da República alterar a designação de Ministério do Interior para Ministério do Desenvolvimento Regional. Tancredo ficou calado alguns minutos, pensando sobre o assunto. Até que disse: "Ronaldo, você acha que o pessoal dos sertões do Nordeste, em um ano de seca, vai entender o significado de um Ministério do Desenvolvimento Regional?" Não houve mais discussão, e o nome daquele Ministério continuou como era, até o seu desmembramento, posteriormente, em Ministério do Interior e em Ministério do Desenvolvimento Urbano-MDU.

mais aquele poder. Em 2019, houve um fato novo. Pressionados pelas forças sociais, os governadores criaram uma instância de certo modo independente da Sudene recriada em 2007. Instituíram um *Fórum dos Governadores*, sob a denominação de *Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste*. Esse Fórum foi criado em março de 2019, como uma parceria jurídica entre nove estados da Região, para discutir e propor ações de interesse comum em áreas como saúde, educação e segurança.

Diante do exposto, admite-se que a instituição formal da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR* pode criar condições para fortalecer o planejamento e o desenvolvimento em bases regionais. As bases técnicas para tanto estão disponíveis, como vimos antes, ao comentar os estudos e propostas apresentados pelo IPEA e Ministério da Integração Nacional/Ministério do Desenvolvimento Regional. Algumas novas iniciativas, concebidas e postas em prática, ainda na vigência do Ministério da Integração Nacional, mostram o que vem sendo feito de novo à luz das orientações da nova PNDR. Uma delas se refere às *Rotas Produtivas*. As Rotas fazem parte de iniciativas que estão sendo praticadas sob a coordenação direta do atual MDR. [84] As Rotas são redes de *arranjos produtivos locais* associados a cadeias produtivas estratégicas capazes de promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras consideradas prioritárias pela PNDR. [85]

Mas há uma importante carência a ser sanada: *a PNDR precisa ser institucionalizada*. Significa dizer que ainda há uma etapa a ser vencida, qual seja a de *institucionalizar* essa Política. Ou seja, concebendo, criando e articulando Instituições e Organizações. De conformidade com o marco teórico estabelecido por *Douglas Norton*, é essencial distinguir *instituições* e *organizações*. Embora ambas conformem a interação humana (relações entre pessoas), as *instituições* – formais ou informais – correspondem a estatutos e regras, construídos pela sociedade, enquanto as *organizações* são grupos de indivíduos, unidos por objetivos comuns. Assim, as organizações são criadas a partir das

84 Fui informado a este respeito, no começo de 2020, por Vitarque Coêlho Lucas Paes, coordenador de Sistemas Produtivos e Inovativos do Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR.

85 O infográfico representativo das Rotas de Integração Nacional pode ser visto no seguinte endereço: images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosJPG/Rotas/Mapa-APLsSinergiaRotasedited.jpg).

instituições e servem a elas, mas instituições e organizações estão em permanente evolução, em decorrência das mudanças que operam umas sobre as outras. [86]

8.4.4 Reflexões Adicionais

A contribuição da Sudene para o desenvolvimento do Nordeste não pode nem deve ser compreendida apenas como expressão de riqueza material, como melhoria e expansão de obras de infraestrutura, aumentos reais nos valores do Produto ou da Renda Interna Bruta referentes à Região ou aos estados que a integram. Isso conta, mas há mais variáveis a serem consideradas, como melhorias na distribuição daqueles valores, por distintos segmentos da população, tanto rural como urbana. É o caso de domínios como os de natureza econômica (melhores salários, mais emprego); social (mais acesso aos serviços de saúde, educação e cultura); ambiental (como os de manejo controlado dos recursos naturais, tanto vegetais como animais); planejamento e gestão (criação e adaptação de instituições às exigências do desenvolvimento planejado); e científicos e tecnológicos (produção de ciência e tecnologia, padrões tecnológicos e alternativas tecnológicas para aumento da produtividade e melhora da qualidade de vida).

Reflitamos um pouco mais sobre os grandes avanços obtidos no Nordeste do Brasil, como os do terceiro quartel do século XX. Ainda hoje (em 2020), o múltiplo conjunto de variáveis e domínios referidos beneficia-se do acerto das ideias-forças constitutivas da *Política de Desenvolvimento do Nordeste* formulada e praticada no período de 1950-1975. Aquela Política tomou corpo no Relatório do GTDN, assumiu forma e foi viabilizada pelo Poder Político construído por Juscelino Kubitschek, que soube conciliar o apelo à adesão política por parte das forças sociais representadas, à época, pela Igreja Católica e o empresariado progressista do Nordeste e Sudeste do País. Mas a identificação das ideias e dos objetivos dela extraídos, assim como a transformação de instrumentos e meios em objetivos, pela via do planejamento, deveram-se muito à capacidade de Celso Furtado, o estrategista do desenvolvimento, que iria a partir de então transformar-se em demiurgo do Brasil e do Nordeste.

[86] NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge; Cambridge University Press, 15th edition, 2002: 4.

No entender de Francisco de Oliveira,[87] "Furtado converte-se – é forte o termo – em *demiurgo do Brasil",* com o livro *Formação Econômica do Brasil*, livro formador de todas as gerações de cientistas sociais [do Brasil] desde 1956. Ninguém, nestes anos,[88] pensou o Brasil a não ser em termos furtadianos. (OLIVEIRA, 2003: 19.) Ao conceber *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste,* como a que estrutura o Relatório do GTDN, segundo o pressuposto de que a economia do Nordeste era viável, Furtado revoluciona as políticas e os processos de desenvolvimento regional. Daí também a força do pensamento de Francisco de Oliveira, que mais uma vez inova ao escrever:

> Sem abusar da expressão, seria necessário voltar a dizer que, desta feita, Furtado transforma-se no demiurgo do Nordeste. E o Nordeste por ele pensado tem a mesma força ideológica que o 'seu' Brasil: numa conjuntura particularmente crítica, em que os signos de afastamento do Nordeste em relação ao Centro-Sul que se industrializava rapidamente são, a rigor, simultânea e contraditoriamente, indicadores de um processo de integração latente e da morte da burguesia regional, a proposição de Furtado para o Nordeste tem, outra vez, o condão de agradar *quase* a gregos e troianos. Uma poderosa coligação de forças, que incluía a própria burguesia industrial regional, a burguesia oligopolista internacional-associada ao Centro-Sul, classes médias e intelectualidade, Igreja, trabalhadores e camponeses, além das Forças Armadas, resulta, no apagar das luzes do governo Kubitschek, na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), organismo fundado para implementar a política proposta por Furtado para a região nordestina. (OLIVEIRA, 2003:21-22.)

Já vivenciei significados e formas de várias dessas questões, ao participar de um bom número de estudos, debates, elaboração e implementação de planos, programas e projetos de desenvolvimento – enfatizando a dimensão regional. E fiz isso em relação ao Nordeste (e vários dos estados que o integram), à Amazônia, ao Centro-Oeste e ao Brasil como um todo, ao fazer parte, pelo Ministério do Interior, das equipes responsáveis pela elaboração dos três primeiros *Planos Nacionais de Desenvolvimento*, nos anos de 1970 a 1979.

---

[87] OLIVEIRA, Francisco de. **A navegação venturosa;** ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo-SP: Boitempo Editorial, 2003, p. 19.

[88] De 1956 até 2003, pelo menos, quando Francisco de Oliveira escreve *A navegação venturosa.*

A Sudene foi, em muitos daqueles momentos, o centro das atividades e projetos de que participei com vários companheiros e amigos. Não vou mencionar a todos, pois o número é elevado. Menciono apenas dois desses amigos: *Jayme Barbosa* (com quem trabalhei na Superintendência de Recursos Hídricos da Bahia, nos anos de 2001 e 2002) e *Jorge Santana* (com quem trabalhei na Sudene e no Ministério do Interior, em inúmeras iniciativas de planejamento regional, em anos do período de 1970-1979). Depois disso, continuamos nos correspondendo − por e-mails e por conversas (pessoais e por telefonemas) − até hoje (2021).

Jayme Barbosa. O engenheiro *Jayme Barbosa* tinha uma mania: escrevia crônicas para ativar sua imaginação, mas depois de escrevê-las guardava-as em uma gaveta especial. Um ou outro amigo era brindado com a leitura daquelas preciosidades. Deixa que em determinado momento um desses amigos conseguiu abrir aquela gaveta. Depois de ler tão precioso material, resolveu fazer uma surpresa a quem escrevera tais crônicas. Por isso, foi publicado o livro *Crônicas Recolhidas*, do engenheiro Jayme, passando assim a agradar outros amigos. [89] Jayme Barbosa não está mais conosco, mas continuo inserindo sua boa e competente prosa em muitas conversas e textos a respeito dos assuntos aqui tratados. Um dos momentos mais férteis de minhas conversas com aquele amigo ocorreu a propósito de um artigo que escrevi em 2001 e foi publicado em 2003 − *Nordeste: a Falta que o Planejamento Faz*. [90] Nesse artigo eu salientava que as ideias ali delineadas haviam sido trabalhadas sob o suposto de que era bem mais difícil estudar e compreender a natureza dos problemas e possibilidades de desenvolvimento da economia do Nordeste, no início de século XXI, do que fora em meados do século XX. Não é que naqueles anos as informações e os conhecimentos disponíveis fossem mais abundantes ou mais fáceis de mobilizar ou exigissem menos acuidade e criatividade para sua aplicação. As dificuldades em 2002-2003 eram maiores porque os problemas regionais naquele momento

[89] BARBOSA, Jayme. **Crônicas recolhidas.** Salvador-BA: Ed. do autor, 2009. 216 p.

[90] Esse texto foi preparado a partir de palestra que fiz em Seminário promovido pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-ANPUR, realizado nos dias 05 e 06 de abril de 2001, em Campinas-São Paulo, na Unicamp. Veja-se, a respeito: CARVALHO, Otamar de. "Nordeste: a Falta que o Planejamento Faz". *In:* GONÇALVES, Maria Flora, Carlos Antônio Brandão e Antônio Carlos Filgueira Galvão. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo-SP: Editora UNESP: ANPUR, 2003: 303-366. 728 p.

haviam se tornado mais complexos, fosse no tocante à Região, fosse no contexto do País, dada a maior integração do Nordeste à economia nacional e aos mercados externos. Por isso, eu considerava importante indagar, em relação ao Nordeste do início desse terceiro milênio, se era possível, ainda naqueles momentos, notar particularidades que dessem notoriedade à Região, em termos econômicos, demográficos, políticos, institucionais e ambientais, no contexto do Brasil. Era também importante saber como se configuravam tais particularidades e o que fora recomendado para alterá-las numa perspectiva positiva; que problemas continuavam pesando no dia a dia dos nordestinos, em particular dos que não conseguiram se ver livres da pobreza; e em que direção seria possível orientar o futuro daquela Região.

Foram algumas dessas questões que orientaram a construção do texto referido. Por isso, considerei de bom alvitre enviar o texto do artigo ao amigo *Jayme Barbosa,* por volta de setembro de 2002. No dia 19 de novembro daquele ano recebi um texto muito especial, sobre o assunto. Jayme o inicia dizendo que começou a apreciar meu trabalho pelo título, no qual "o rigor germânico do verbo no fim da frase combinou-se bem com a sintaxe em ritmo brasileiro dos antecedentes. Continuei gostando daí para a frente, e só não li mesmo a bibliografia. Não fosse eu um cabra enxerido, já podia parar por aqui e dar-lhe meus parabéns. Mas lá vou eu, tentando não lhe cansar muito."

> As estatísticas mostradas no primeiro capítulo já explicam 'a falta que o planejamento faz', uma vez que o crescimento econômico não conseguiu reduzir a miséria. No segundo, Celso Furtado justifica a necessidade do planejamento para superar o subdesenvolvimento, 'uma espécie de devastação', como diz ele; vergonhosa e injustificável, dizemos nós.
>
> O diabo da fragilidade institucional, muito bem focada ainda no segundo, é de muito nos preocupar. Vimos o desmonte de órgãos respeitáveis como a Ceplac, na região cacaueira, o DNOCS, cujas pesquisas sobre peixamento de açudes são internacionalmente reconhecidas, até chegarmos à Sudene, para quem você, com conhecimento de base, pede punição para os culpados. A impunidade, aí também, é um dos grandes males da nossa sofrida terra."

Lá pelas tantas, diz que no item 3.6 do artigo, onde abordo a necessidade de constituir "padrões de vida socialmente justos, listo as ações pertinentes no fim do último parágrafo, apontando iniciativas

cabíveis a boa parte do País, além do Nordeste. Por isso, diz que a equipe do novo presidente, voltada a essas questões, deveria tomar conhecimento desse seu trabalho, principalmente do capítulo 4. DISCUTINDO O FUTURO."

Ainda em relação ao capítulo 4, ele ousa discordar, "sem condições de polemizar a respeito do Projeto de Transposição *de* Águas do São Francisco. Note o cuidado que tive com o *de*, como você, corretamente, recomenda."

> O último capítulo enfeixa belamente seu texto. Vamos botar fé, mesmo com as carências por você apontadas, na atuação da Adene, já que estamos na fase das agências, e nos Projetos, Planos e Programas indicados no item 5.4.
>
> Quanto à forma, (...), tenho certeza de que você se inspirou em Vieira: 'O estilo há de ser fácil e muito natural'. Você, para a sorte dos leitores, não escreve no 'economês' perdido nos labirintos dos longos períodos. Sua prosa é, como deveria ser a de todos os que escrevem para serem lidos, clara, direta, concisa, objetiva, fluente, boa de se ler, por fim.
>
> Mas voltando ao tema da sua matéria, permita-me acrescentar aqui trecho de uma palestra sobre a problemática dos transportes, cujo nome do autor, dos idos de 1960, já não lembro, quando eu era estradeiro tocador de serviço, que parece sintetizar bem essa nossa falta de vocação para o planejamento.
>
> O brasileiro não planeja porque o planejamento é contrário à sua formação psicossocial, onde os atavismos da despreocupação aborígine, do milagrismo africano e do personalismo português, congregaram-se para formar um resultante, um ser cuja ideia dominante é a da solução imediatista, de oitiva; nada de pesquisas demoradas, de compulsação de tábuas estatísticas, de estudos comparativos, de busca demorada e tortuosa para a determinação dos fundamentos da questão. O 'milagre' é decisão muito mais rápida, simples, eficaz e simpática, inclusive porque recebe, de permeio, as benesses da religiosidade.
>
> O planejamento implica num trabalho de conjunto, num diálogo de ideias, de concessões mútuas, de humildade diante dos fatos e pessoas, de aceitação e acatamento de pontos de vista diversos do seu. Não oferece, pois,

> nenhum atrativo, não conduz a resultados imediatos na simpatia pública, não leva à concretização imediata e suscetível de ser perpetuada pela afixação da placa inaugurativa...

Fiquei lisonjeado com os comentários do meu amigo Jayme Barbosa, pois ele sabia bem das coisas; além de prático, como engenheiro, era um assíduo leitor de bons livros, fossem técnicos ou de literatura.

Jorge Santana. O geógrafo *Jorge Fernando de Santana* continua ativo. Temos conversado bastante sobre o ir e vir da Sudene, em meio à fragilização, extinção, recriação e busca de revitalização dessa grande Instituição. Entre vários outros textos depois do artigo *Nordeste: a Falta que o Planejamento Faz*, produzi, onze anos depois, ou seja, em 2014, um outro artigo sobre a temática aqui abordada: *Perspectivas do Desenvolvimento Regional no Brasil.* [91] Escrevi esse artigo como base para palestra que fiz no *2° Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade-2° Sedres*, realizado em Campina Grande, Paraíba, sob a responsabilidade da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB, no dia 13/08/2014, tendo como Tema Central *A Diversidade Regional Brasileira em Perspectiva.* E o fiz convencido de que essa temática, tanto do ponto de vista teórico como prático, vinha perdendo espaço nas agendas de políticas (econômicas, sociais e ambientais), de planejamento e de gestão do desenvolvimento no Brasil. Tinha em mente que essa percepção era visível nas esferas de governo, assim como em relação ao setor privado, que ligava pouco ou não dava importância a essa matéria, se os governos e o Estado não lhe conferissem prioridade, abrindo adequadas *estradas de investimento* em apoio ao desenvolvimento em bases regionais.

Examinei em *Perspectivas do Desenvolvimento Regional no Brasil* questões relacionadas (i) à experiência passada do desenvolvimento regional no Brasil (considerando o que aconteceu dos anos de 1950/1960 até o final dos anos de 1980); (ii) ao que poderia ser incluído na categoria de desenvolvimento regional recente (abrangendo os anos de 1990-2010); e (iii) ao futuro do desenvolvimento regional no Brasil (compreendendo o que passou a acontecer de 2010 em diante). Depois de publicado, encaminhei o referido artigo, em 08/05/2015, a

---

[91] CARVALHO, Otamar de. "Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil". **Revista Política e Planejamento Regional,** Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dez., 2014: 295-310. ISSN 2358-4556.

Jorge Santana, de quem recebi, em 14/05/2015, importante resposta. Ali, esse amigo dizia:

> Acabo de ler o seu primoroso trabalho (*Perspectivas do Desenvolvimento Regional no Brasil*) e somente agora me sinto em condições de registrar-lhe o meu agradecimento (por sua generosa lembrança do meu nome, entre os dos cativos leitores da sua produção acadêmica) e o meu respeito e admiração (pelo cuidado com que trata as questões a que o Amigo se dedica).
>
> No método e no estilo (direto, minucioso, preciso e elegante), parece-me estar diante de um outro mestre da abordagem regional, Mário Lacerda de Melo. Para ele, o objeto de ação do antigo Ministério do Interior era o espaço territorial brasileiro, que se deveria convidar (por sua riqueza potencial e sua diversidade geográfica) a servir de base para as políticas de governo (que, invariavelmente, pensa o País e a Nação apenas pela ótica setorial, reservando às regiões uma atenção inexpressiva, marginal e compensatória, quer dizer, de todo enganadora).
>
> Quero, a propósito, ressaltar a importância (profética) do seu livro sobre o *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*. Rômulo de Almeida já o tinha anunciado, em *O Planejamento do Combate às Secas*, onde defendeu que não serão órgãos governamentais que superarão esse desafio, senão uma coordenação (política efetiva) de atores e ações governamentais. A Sudene (que, de certa forma, materializou o sonho de Rômulo) revelou-se extraordinariamente eficaz, enquanto agiu como uma instituição (de índole política, via seu Conselho Deliberativo) que tinha um órgão (sua Secretaria Executiva), ao qual transcendia.
>
> Com efeito, Celso Furtado (no livro *O Brasil Pós-"Milagre"*) [92] reconheceu que a relevância da Sudene, nos seus primeiros tempos, não se devia tanto à sua vinculação direta ao Presidente da República, mas, sim ao fato de, quando perdia, junto ao governo, alguma questão de peso para o Nordeste, reunir o Conselho e encontrar nele o respaldo político indispensável para rever e modificar diversas decisões presidenciais.

[92] FURTADO, Celso. FURTADO, Celso. **O Brasil Pós-"Milagre".** Rio de Janeiro-RJ: Paz e Terra, 1981: 142-145. (Coleção Estudos Brasileiros, 54.)

> Hoje, não vejo clima para a reedição desse modelo de promoção do desenvolvimento regional. A Sudene atual não passa de um pobre e inexpressivo órgão burocrático. É coisa que não interessa a "Os donos do Poder" nem a "O poder dos Donos", não merece a atenção da academia nem da sociedade, não parece servir ao capital nem ao trabalho e, por isso mesmo, não conta com aliados, fator primordial para o bom êxito de qualquer empreendimento nesse campo. O fato de não acreditar mais em soluções como essa Sudene (de Lula e Dilma) não me impede de continuar admirando quem, como Otamar de Carvalho, prossegue aplicando o melhor da sua inteligência para reverter o quadro atual de inutilidade e desencanto. Vá em frente, Amigo. Quem sabe, você ainda me reconquista para o seu time de idealistas.

Minha resposta, encaminhada em 15/05/2015, também foi pautada pela emoção:

> seus comentários ao meu artigo *Perspectivas do Desenvolvimento Regional no Brasil* me deixam feliz. Você conhece bem a história do que a este respeito aconteceu e, com bem menor intensidade, ainda se vem fazendo [em relação à Sudene]. Pelo que, juntos, vivemos e fizemos sobre essa matéria, não acredito em sua descrença. Sei que lá 'dentro, bem fundo', você ainda espera mudanças positivas sobre como atuar em relação a essa temática importante. Dita crença foi bem trabalhada por Mestres como Celso Furtado e Rômulo Almeida, e está reiterada pelo Professor Carlos Antonio Brandão, no Prefácio à 2a. Edição do meu livro "Desenvolvimento Regional, um Problema Político". [93] (BRANDÃO, *in:* CARVALHO, 2014: 11-17.)
>
> O artigo que você comentou com tanta propriedade, honrando-me com sua referência comparativa ao Professor Mário Lacerda de Melo, contém sugestões indicativas sobre como retomar a questão. O 'político', neste sentido, caminha em direção ao 'institucional', ou, dizendo melhor, à necessidade de criação de 'novas institucionalidades'. Sei que a Sudene não está dando conta do recado. Sua extinção e posterior 'recriação' foram tocadas de forma inadequada. O Presidente Lula perdeu a chance de recriá-la de forma eficaz, ao

[93] BRANDÃO, Carlos Antônio. "Prefácio." *In:* CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional, um problema político.** 2ª Ed. Campina Grande-PB: EDUEPB, 2014, p. 11-17.

se render aos argumentos de que a Proposta precisava ser encaminhada e discutida pelo Congresso Nacional. Participei do Grupo de Trabalho encarregado de elaborar a Proposta. Para mim, a recriação deveria ter sido objeto de uma Medida Provisória, para que a Iniciativa não perdesse sua 'linha melódica'. Mas os que tinham 'mais força' na área, àquela época, consideravam que a força da 'nova Sudene' dependia de sua aprovação pelo Congresso Nacional, por meio de uma Lei. Ora, como Medida Provisória, chegar-se-ia também a uma Lei, com a vantagem do ganho de tempo. Cerca de quatro anos depois da discussão do Projeto de Lei formulado pelo Executivo, o que se obteve foi a estruturação de um Ente que nascia sem qualquer vigor físico (político, técnico e financeiro).

Conceberam depois uma chamada 'Política Nacional de Desenvolvimento Regional' que, em sua *II versão*, talvez até tenha alguma lógica, baseada em tecnicalidades, mas não tem respaldo histórico. Por isso, não é adotada e nem ouvida. O que pode fazer uma Secretaria de Desenvolvimento Regional, subordinada a um Ministério (como o da Integração Nacional) que não dispõe de 'agentes' a quem delegar o que precisa, pode e deve ser feito em escala nacional, regional, interestadual, estadual e local? Muito pouco. (Esse percurso requer boas ideias e reflexões adequadas para ser trilhado.)

Acredito que nós podemos fazer um pouco mais do que 'carregar nas tintas', como destacou Chico Oliveira, quando decidiu largar o PT, no começo do governo Lula. E quem, pelo menos, em parte, pode fazer isso somos nós, os antigos, que produzimos e acumulamos algum conhecimento sobre o assunto. E precisamos fazer isso enquanto ainda nos encontramos 'por aqui'. A tarefa não é fácil e fica mais difícil porque o Ministério da Integração Nacional não acredita na Sudene, na Sudam, na Sudeco, no DNOCS e (muito pouco) na Codevasf.

Onde está, pois, a saída? Encontra-se na crença de que 'navegar é preciso', ou seja, de que não podemos entregar os pontos. Por isso, continuo acreditando que você ainda pode ser incorporado ao 'time dos idealistas'. Esse time continua vivo, porque o espaço de produção, sistematização e divulgação do conhecimento, ainda representado pela Universidade, continua gerando ideias sobre o assunto, qualificando e estimulando muitos jovens Brasil afora.

Como eu previa, Jorge Santana continuou ligado às reflexões sobre a importância do desenvolvimento em bases regionais. Em 18/12/2019, recebi dele um texto especial, sob o título *Sudene – O poder sem donos: quarenta anos de uma utopia*, que ele preparara para uma palestra que fizera na Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, *Campus* de Caruaru-PE, durante *Evento Comemorativo dos 60 Anos de Criação da Sudene*, naquele mesmo mês. Esse texto começava se referindo a uma epígrafe desafiadora:

> Na versão preliminar do seu livro *Elegia por uma re(li)gião* (de 1978), o saudoso Francisco de Oliveira pôs em relevo uma epígrafe desconcertante: *'A Sudene era inviável, desde sempre e para sempre'*. Por algum motivo ela não constou da versão final impressa. Mas o fato é que produziu comoção e estranheza em quem a leu, sobretudo por saber que o autor fora um dos cabeças daquela Instituição, no seu nascedouro. É certo que o livro comprova a hipótese inconveniente que, embora mantida sob reserva, não deixou de provocar interminável questionamento.
>
> Duas obras, no entanto, ajudam a dar razão a Chico de Oliveira: a Instituição-Sudene (pelo menos na forma assumida 60 anos atrás) era mesmo inviável. "*Os donos do poder*" (de Raimundo Faoro, editada em 1958) e "*O poder dos donos*" (de Marcel Bursztyn, datada de 1984) põem luz nessa questão. Na verdade, a pretensão da Sudene era constituir um *"poder sem donos"* – porquanto coletivo, plural, impessoal –, uma espécie de cunha na estrutura político-institucional brasileira (feita de centralização impositiva e autoritária, conduzida pelo Estado e pelo mercado, no contexto nacional, e de localização legitimadora e paternalista, no âmbito dos estados federados). Ela tentou criar e ocupar uma fresta de poder entre o centralismo estatal e socioeconômico e o caciquismo local e patriarcalista. Como pôde essa quase fantasia conquistar adesão, enraizar-se no imaginário regional e perdurar quatro décadas (de 1959 a 2001), incrustada no sistema de governo no País?

Para gáudio dos que viveram, defenderam e continuam refletindo sobre o papel da Sudene na promoção do desenvolvimento em bases regionais, o texto de Jorge Santana foi publicado no volume 2 da Trilogia produzida em homenagem ao Centenário de Nascimento de Celso Furtado, comemorado em julho de 2020, sob o título **Celso Furtado: a esperança militante**. Essa Trilogia foi publicada pela

Editora da Universidade Estadual da Paraíba-EDUEPB, em 2020, ano do Centenário de Nascimento de Celso Furtado. [94]

8.5 PARTICULARIDADES REGIONAIS DE PROGRAMAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO

As atividades desenvolvidas em meados de 1970 na Índia e no Brasil – em relação à temática do *desenvolvimento rural integrado* – tiveram andamento em anos posteriores, havendo mais continuidade na Índia do que no Brasil. Para um ativo observador daqueles anos, os programas dessa natureza poderiam apresentar bons resultados em benefício das populações rurais mais pobres, dado o tom diferente do discurso que embalava as estratégias desse tipo de iniciativa de desenvolvimento.

O ambiente do público-meta dos *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado*, implementados, em sua maioria, em pequenas propriedades, tanto na Índia como no Brasil, era parecido, em suas determinações principais, por serem seus beneficiários caracterizados pela simplicidade e conformismo com um misto de esperança, baseada em boa fé. As iniciativas postas em prática a esse respeito nem sempre produziram resultados compatíveis com o melhor aproveitamento dos escassos recursos disponíveis. Deve-se ter em conta que os beneficiários eram diferentes em cada um desses países. Dentre eles, alguns utilizavam melhores tecnologias, dependendo do seu grau de alfabetização. Os resultados do seu trabalho eram, por isso, mais ou menos positivos, diante das soluções que lhes eram propostas e implementadas pelas instituições governamentais, em suas diversas escalas.

8.5.1 Índia

De meados dos anos de 1970 para cá, a geografia política da Índia passou por várias mudanças. Detenho-me aqui nas relacionadas ao número de estados e territórios e à demografia. Em minha primeira viagem à Índia (1976), o país contava com 22 estados e nove territórios,

[94] Veja-se, a respeito: SANTANA, Jorge. "Sudene – O poder sem donos: quarenta anos de uma utopia." *In*: **Celso Furtado: a esperança militante (Depoimentos)**. [Livro eletrônico]. / Cidoval Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa (Organizadores). – Campina Grande: EDUEPB, 2020: 339-353, p. 340.

como consta da Tabela 3.4, do Capítulo 3. Sua população era então de 650 milhões de habitantes. Na segunda viagem, realizada em 1988, o número de estados e territórios era mais ou menos o mesmo. Mas a população elevara-se para 850 milhões de pessoas. Hoje (2021), por desmembramentos realizados a partir de questões demográficas e históricas, além de políticas, o País passou a contar com 28 estados [95] e oito territórios. [96] Neles viviam, em 2018, 1.353 milhões de pessoas. As projeções estatísticas indicam que, por volta de 2030, a Índia terá uma população superior à da China. "Atualmente, a Índia está perto de se tornar o país mais populoso do mundo. Segundo as projeções médias da Divisão de População da ONU, a Índia deve ultrapassar a China em 2027, quando a primeira deve estar com 1,47 bilhão e a segunda com 1,46 bilhão de habitantes. A população da Índia representará 17,6% da população mundial de 8,3 bilhões de habitantes em 2027. No restante do século a população indiana continuará acima da população chinesa, mas deve crescer menos do que a média mundial. O pico da população indiana ocorrerá no ano de 2059, com 1,65 bilhão de habitantes." [97] A situação ali tenderá, então, a ser ainda mais difícil. Afinal, a Índia tem um território de 3.287.782 km^2, [98] enquanto a superfície terrestre da China é de 9.326.410 km^2. [99] Assim sendo, a China tem um espaço terrestre 2,84 vezes superior ao da Índia. Dessa

---

[95] 1. Andrha Pradesh; 2. Arunachal Pradesh; 3. Assam; 4. Bihar; 5. Chhattisgarh (desmembrado de Madhia Pradesh em 2000); 6. Goa (passou de território a estado depois da Revolução dos Cravos, em Portugal, em 1975); 7. Gujarat; 8. Haryana; 9. Himachal Pradesh; 10. Jharkhand (desmembrado de Bihar, no ano 2000); 11. Karnataka; 12. Kerala; 13. Madhya Pradesh; 14. Maharashtra; 15. Manipur; 16. Meghalaya; 17. Mizoram (era um território nos anos de 1970); 18. Nagaland; 19. Odisha (anteriormente denominado de Orissa); 20. Punjab; 21. Rajastão; 22. Sikkim; 23. Tamil Nadu; 24. Telangana (desmembrado de Andrha Pradesh em 2014); 25. Tripura; 26. Uttar Pradesh; 27. Uttarakhand (desmembrado de Uttar Pradesh no ano 2000); e 28. West Bengal.

[96] 1. Andaman e Nicobar Island; 2. Chandigarh; 3. Dadra and Nagar Haveli e Daman e Diu; 4. Jammu e Kashmir; 5. Ladakh; 6. Lakshadweep; 7. National Capital Territory of Delhi; e H. Pondcherry.

[97] ALVES, José Eustáquio Diniz. "Futuro da Índia: o país mais populoso do mundo e sem água potável." *In:* https://www.ecodebate.com.br/2020/01/03/futuro-da-india-o-pais-mais-populoso-do-mundo-e-sem-agua-potavel-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/ acesso em 24 nov. 2020.

[98] Os dados da Índia foram obtidos em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Índia, acesso em 24 nov., 2020.

[99] Incluindo os 270.550 km^2 cobertos por água, a superfície da China eleva-se a 9.596.960 km^2. Assim sendo, esse país é o terceiro maior do globo, ficando atrás da Rússia e do Canadá.

maneira, a densidade demográfica da Índia é, sob todos os aspectos, superior à da China. Diante das projeções mencionadas, os problemas tenderão a ser ainda bem maiores depois de 2030. [100]

Em meio à enorme diversidade de experiências nos países em desenvolvimento, desde a II Guerra Mundial, a Índia conseguiu se destacar. Em meados do século XX, nos anos que se seguiram à sua independência do domínio britânico, houve um grande senso de antecipação, quando a nação embarcou em seu *I Plano de Desenvolvimento*. Talvez o mais ambicioso já testemunhado nos países pobres. Para alguns analistas indianos, os resultados não foram bons. De fato, "Cinquenta anos depois, a Índia ainda se destacava, mas apenas como uma lição de decepção. O planejamento do desenvolvimento, antes visto como o instrumento que lançaria o país em um caminho de dinamismo industrial, é agora considerado como um impedimento para esse mesmo fim. (...) Mas a sensação de tédio havia ocorrido muito antes, durante a década de 1970, quando a economia desacelerou perceptivelmente, estabelecendo-se na famosa 'taxa de crescimento hindu'. Ficou claro que a ambição do Estado de empurrar o país para a linha de frente do mundo em desenvolvimento ficou muito aquém do seu objetivo, com aparentemente poucas perspectivas de mudanças no futuro próximo." [101]

As percepções do governo indiano e de muitos dos seus intelectuais continuaram distintas, no sentido otimista. De fato, o *Desenvolvimento Rural Integrado* continua fazendo parte das estratégias de desenvolvimento da agricultura e das centenas de milhares de vilas que conformam o mundo rural na Índia. Vem sendo assim desde as tentativas de criação de estratégias de desenvolvimento e redução das grandes desigualdades sociais do País, moldadas após sua Independência política, em 1947. Analistas acreditados insistem na ideia de que a Índia fez um grande esforço, "a partir de 1952, para atender 360 milhões de pessoas em suas 550.000 vilas, com um programa nacional de reconstrução econômica e social. Esse programa, inicialmente conhecido como de desenvolvimento comunitário, forneceu um modelo inovador de desenvolvimento rural, tanto para as nações do Terceiro Mundo quanto para os países do Ocidente que

---

[100] Para os dados da China, veja-se: https://pt.wikipedia.org/wiki/China, acesso em 24 nov., 2020.

[101] CHIBBER, Vivek. **Locked in place: state-building and the industrialization in India.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003, p. 3. 336 p. (Second printing.)

doam ajuda. Um pouco depois, o governo indiano procurou novas maneiras sobre como implementar efetivamente uma estratégia de desenvolvimento rural integrado." Nesse meio tempo, foi reconhecida a impossibilidade de replicar o programa em várias comunidades e vilas. Daí a afirmativa feita por Gerald Sussman, tomando por base o exame de um Projeto-piloto bem-sucedido, como o implementado em Etawah, localizada no estado de Uttar Pradesh, de que não era possível replicar a um universo amplo, como o do país, os resultados daquele Projeto. "As evidências a este respeito foram, em boa medida, estabelecidas a partir do exame de outras iniciativas importantes, praticadas na Índia, como as relacionadas aos Programas Intensivos de Desenvolvimento Agrícola (*Intensive Agricultural Development Programmes-IADP*)," trabalhadas no Capítulo 6 anterior. Essa abordagem integrada do desenvolvimento rural refletia em boa medida os sistemas locais de valores. Por isso, chegou-se a acreditar que enriquecer a vida rural em geral aumentaria a produção agrícola.[102]

Atualmente, na Índia, ainda se acredita que o "desenvolvimento das áreas rurais e da população rural tem sido a principal preocupação do processo de planejamento e do desenvolvimento econômico do país. (...) O desenvolvimento rural tornou-se uma preocupação de planejamento, pois ficou claro que as estratégias adotadas nos países em desenvolvimento continuaram sendo ineficazes no alívio da pobreza e das desigualdades nas áreas rurais. Tornou-se cada vez mais claro que, além de um esforço para aumentar a produção agrícola e industrial, era necessário abordar diretamente os problemas da educação, serviços de saúde e empregabilidade e atacar o problema da pobreza na área rural. O crescente interesse no desenvolvimento rural é resultado da constatação de que é necessário um esforço sistemático para criar melhores condições de vida nas áreas rurais onde reside a grande maioria das populações dos países em desenvolvimento."[103] Como se observa em livros e artigos a respeito do assunto, é isso que se tem visto na Índia.

De fato, a grande população indiana responde em boa medida pela persistência na concepção e implementação dos IADP. Não só a

---

[102] SUSSMAN, Gerald E. **The challenge of integrated rural development in India**; policy and management perspective. Boulder, Colorado: Westview Press, 1982, p. iii, 4-6 e 29-32.

[103] AZEEZ, N. P. Abdul, editor, & AKHTAR, S. M. Jawed, editor. **Rural development in India.** Delhi, India: Kalpaz Publications, 2016, p. 9. 409 p.

população indiana tem extraordinária magnitude, como é grande a proporção dela que vive no meio rural da Índia. Por isso, sua densidade demográfica é elevada. O meio rural é constituído por centenas de milhares de aldeias,[104] mas nem por isso é caracterizado como urbano. Daí porque os *pais da* Pátria e estrategistas do desenvolvimento da Índia como o Mahatma Gandhi, [105] Jawaharlal Nehru [106] e Bhimrao Ramji Ambedkar [107] (este o grande protetor dos "intocáveis", *Harijans* ou *Dalits*) não defendiam, a "ferro e fogo", a industrialização urbanizadora, como era assim tida mundo afora. (Das minhas leituras sobre a Índia, sempre me acodem à mente um dos clássicos livros de Vidiadhar Surajprasad Naipaul, ganhador do Prêmio Nobel de Literatura, em 2001. Continuo interessado no que ele escreveu sobre a Índia e em particular a respeito de Bombaim e os que ali vivem. Estive nessa cidade – rebatizada como Mumbai – em 1988.) [108]

A economia rural na Índia, segundo suas específicas e bem particulares características, tem sido tratada como capaz de desempenhar um papel vital para atingir objetivos e metas de crescimento inclusivo e sustentável. Os estudos realizados a este respeito mostram que:

---

104 De acordo com o Censo Demográfico da Índia, o país contava, em 2011, com cerca de 649,5 mil aldeias. Desse total 593,6 mil eram habitadas. De todo modo, o número de aldeias na Índia pode variar entre 600.000 e um milhão, de acordo com vários bancos de dados governamentais. "O número e a definição das aldeias variam de conformidade com as fontes e bancos de dados, tornando-se desafiador considerar todos os setores em um plano de desenvolvimento de aldeia." *In:* INDIA. Business Standard. "600.000 ou 1 milhão? Na Índia não está clara a contagem do número de aldeias, tornando mais difícil o planejamento. "Cf. File//Users/usuario/Desktop/600,000%20or%201%20million%3F%20India%20unclear%20on%20its%20village%20count%20&%20why%20that%20matters%20%7C%20Business%20Standard%20News.webarchive. Accessed 1° dec. 2020.

105 GANDHI, Mahatma. **An autobiography: the story of my experiments with truth/** Mohandas K. Gandhi; translated from the original in Gujarati by Mahadev Desai; with a foreword by Sissela Bok. Boston, Massachusetts, Beacon Press, 1993. (First Beacon paperback edition published in 1957.) 528 p.

106 NEHRU, Jawaharlal. **El descubrimiento de la India.** Traducción de Miguel de Hernani. Buenos Aires: Editorial Sudamérica, [1949]. 831 p. Veja-se, também: JAMES, Lawrence. **Raj: the making and unmaking of British India.** New York: St. Martin's Griffin, 1997. 722 p.

107 GUHA, Ramachandra. **India after Gandhi: the history of the world's largest democracy.** 1st edition. New York, NY, Harper Collins Publishers, 2007. 893 p. [Photo 4, entre p. 302 e 203.]

108 Refiro-me, em particular, ao livro de V. S. NAIPAUL: **Índia: um milhão de motins agora.** Tradução de S. Duarte. São Paulo-SP: Companhia das Letras, 1997, p. 8-11

> A economia rural [daquele país] é regulada por meio da agricultura e atividades relacionadas, que fornecem subsistência para a população rural. De acordo com o Relatório da NSSO (*National Sample Survey Organization*), de 2011, o setor agrícola empregava naquele ano 52,9% da força de trabalho total. (...) A economia rural podia assim desempenhar um papel vital na consecução da meta de crescimento inclusivo e sustentável da economia indiana. Segundo as mesmas fontes, 33,8% de sua população rural viviam abaixo da linha da pobreza, em 2009-2010, sendo por isso necessário obter um crescimento elevado e sustentável do setor agrícola. As grandes dificuldades da agricultura, como fonte principal de renda, emprego e vida da população rural, deviam-se, em grande medida, ao baixo crescimento do setor agrícola na primeira década do século XXI. Os formuladores de políticas mostravam-se, por isso, bastante preocupados com essa situação. Verificara-se também, durante a 59ª rodada do NSS (*National Sample Survey*), segundo o Relatório de 2006, que cerca de 27% dos agricultores não estavam interessados na agricultura porque suas atividades não eram lucrativas. Ademais, 40% de todos os agricultores diziam estar interessados em abandonar a profissão de agricultor se tivessem outra escolha. Os estudos sobre o setor secundário da economia rural também apresentavam problemas, pois as indústrias de pequena e média escala (teares manuais, têxteis, espuma de carpete etc.) estavam em colapso devido à falta de crédito, infraestrutura, mercado e custos elevados. No mesmo sentido, o setor de serviços da economia rural também não tinha capacidade para gerar empregos e meios de subsistência para a população rural. Assim, para que o desenvolvimento sustentável da economia rural pudesse ser alcançado era necessário diversificar o setor primário e secundário, com apoio de recursos financeiros do governo. [109]

Daí a importância concedida à promoção do desenvolvimento rural na Índia. O Desenvolvimento Rural Integrado-DRI pode até não ter dado certo em áreas pobres de alguns outros países. Mas a Índia não pôde se dar ao luxo de não o praticar. É por isso que as estratégias e programas de desenvolvimento rural integrado continuam sendo ali concebidos e postos em prática com renovadas prioridades. Com

---

[109] PRAJAPATI, H. R. "Rural credit market and village economies", p. 165-192. *In:* AZEEZ, N. P. Abdul, editor, & AKHTAR, S. M. Jawed, editor. **Rural development in India.** Delhi, India: Kalpaz Publications, 2016.

efeito, o DRI vem se renovando na Índia, segundo as necessidades, a disponibilidade de seus recursos naturais e o apoio governamental. A implementação de iniciativas a este respeito tem, com certeza, variado de conformidade com as diferentes áreas climáticas do país, como são as áreas de monções, savanas tropicais, desérticas, semidesérticas, semiáridas, susceptíveis à ocorrência de secas e as temperadas. A Índia continua praticando programas de DRI, segundo esquemas globais, como vimos no Capítulo 6, ou especificamente combinados para atender a maioria de seus variados ambientes. Essa é a realidade do País, que não tem como fugir dela.

Na linha defendida e generalizada pelo Banco Mundial, o *desenvolvimento rural* continua sendo considerado na Índia como processo de melhoria da qualidade de vida e do bem-estar econômico das pessoas que vivem em *áreas rurais*. É assim porque 68,8% da população da Índia ainda vivia em aldeias, segundo o Censo de 2011. O atraso do setor rural é um grande entrave ao progresso geral da economia. A agricultura ainda constitui uma das principais fontes de ocupação de sua população. O Censo referido mostra que os desenvolvimentos técnicos no campo da agricultura aumentam a distância entre agricultores ricos e pobres, pois os primeiros adotam melhores tecnologias agrícolas do que os pequenos agricultores, que são os mais pobres.

De conformidade com o *Relatório do Comitê de Revisão de Crédito Rural para toda a Índia*, "se os frutos do desenvolvimento continuarem a ser negados a grandes setores da comunidade rural, enquanto a prosperidade aumenta para alguns, as tensões sociais e econômicas podem não apenas perturbar o processo de mudança pacífica na economia rural, mas até mesmo frustrar os resultados da produção agrícola nacional." Essa é uma questão séria, pois a maior parte da força de trabalho na Índia depende da agricultura, onde prevalece baixa remuneração e escassez de oportunidades alternativas de emprego. Essa é uma das principais causas do atraso da agricultura indiana. Ademais, uma parte da força de trabalho agora envolvida na agricultura precisa ser deslocada para ocupações não agrícolas. Daí a formulação do conceito de *desenvolvimento rural inclusivo*, que é mais específico do que o conceito de desenvolvimento rural anterior. (SARABU, 2018: 1-2.)

Em termos mais amplos, o *desenvolvimento rural inclusivo* trata da melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas do campo. Para Vijay Kumar Sarabu, o desenvolvimento rural inclusivo cobre três

dimensões diferentes, mas inter-relacionadas: a dimensão econômica, a dimensão social e a dimensão política. "A dimensão econômica engloba o fornecimento de capacidade e oportunidades para que as famílias pobres e de baixa renda, em particular, se beneficiem do crescimento econômico. A dimensão social apoia o desenvolvimento social de famílias pobres e de baixa renda, promove a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e fornece redes de segurança social para grupos vulneráveis. A dimensão política melhora as oportunidades para que as pessoas pobres e de baixa renda nas áreas rurais participem efetiva e igualmente dos processos políticos no nível da aldeia." [110]

A partir dessa conceituação, o professor SARABU aborda, com ênfase, questões centrais para a concretização do desenvolvimento rural inclusivo na Índia, assim especificadas: (i) novas características do desenvolvimento rural; (ii) estratégias de desenvolvimento rural na Índia; (iii) ideias inovadoras para o desenvolvimento rural na Índia – utilização de recursos locais, estabelecimento de indústrias rurais (indústrias baseadas na agricultura, indústrias de base florestal, indústrias de base mineral, indústria têxtil, atividades de engenharia de serviços, artesanato, serviços, startups, serviços de informática e internet e incentivo ao empreendedorismo rural); (iv) princípios básicos do empreendedorismo aplicados ao desenvolvimento rural; e (v) esquemas governamentais para empreendedorismo rural na Índia.

Por último, SARABU apresenta um expressivo rol de *sugestões inovadoras* destinadas a valorizar a implementação de iniciativas de *Desenvolvimento Rural Inclusivo*, como as seguintes: utilização de técnicas intensivas em trabalho; educação de empresários rurais; oferecimento de financiamento com baixa taxa de juros, por meio de instituições financeiras capazes de fornecer financiamento a empreendedores rurais com baixa taxa de juros e garantia limitada com termos e condições liberais; atribuição de novas funções ao governo, adotando medidas para fornecer infraestrutura, instalações de armazenamento, assistência à comercialização e exportação dos produtos dos empresários rurais para países estrangeiros; exploração

[110] SARABU, Vijay Kumar. "Rural Development in India – a Way Forward", Cf. https://www.researchgate.net/publication/328289155_Rural_development_in_india-a_way_forward, oct. 2018. V. Kumar Sarabu é Chefe e Professor (Associado) de Economia (Aposentado), da Faculdade Estadual de Kakatiya, Hanamkonda, Ex-Membro do Conselho de Estudos da Universidade de Kakatiya, Warangal (estado de Telangana).

dos recursos das aldeias, onde quer que haja espaço para a produção de energia eólica e solar, garantindo iniciativas que viabilizem a demanda por eletrificação rural; utilização de esquemas de microcrédito; informações de mercado de diferentes produtos e tecnologias inovadoras; identificação e análise de pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças aos pequenos empresários, [111] para que possam ser motivados e devidamente treinados; estabelecimento nas aldeias de Clubes de Inovadores, como instrumento de apoio aos jovens; instituição e melhoria de habilidades de gestão de marketing, junto aos empresários rurais para enfrentar os problemas do empreendedorismo, com novas formas de gestão; estabelecimento de células de desenvolvimento do empreendedorismo no âmbito de todas as aldeias, como instrumento de orientação, aconselhamento e motivação dos empresários rurais, no que diz respeito ao uso de tecnologia moderna; implementação de programas especiais de formação para empresários rurais, para melhorar os seus conhecimentos e aptidões profissionais; motivação da juventude rural como estímulo ao empreendedorismo rural como carreira; estabelecimento de negócios com produtos não agrícolas, promovendo o trabalho artesanal rural local; promoção de atividades promocionais relacionadas à classificação e padronização de atividades promocionais, como base para o aprimoramento das indústrias rurais; desenvolvimento de formas e meios para diversificar as linhas de produtos, mercados e expandir os canais de distribuição; promoção da cooperação entre as pequenas empresas em rede, para estimular sua eficiência competitiva; e instituição de serviços diversos nas áreas de finanças, marketing, pesquisa e desenvolvimento. (SARABU, 2018: 4-6.)

Nessa linha de grande otimismo, SARABU recomenda que "os programas de desenvolvimento rural devem combinar desenvolvimento de infraestrutura, educação, serviços de saúde, investimento na agricultura e a promoção de atividades rurais não agrícolas nas quais as mulheres e a população rural possam se engajar." Para ele, o "desenvolvimento rural e o empreendedorismo rural são a forma de converter um país em desenvolvimento em uma nação desenvolvida. A promoção do empreendedorismo rural é extremamente importante no contexto da produção de empregos lucrativos e da redução das disparidades cada vez maiores entre o rural e o urbano. O monitoramento dos programas de desenvolvimento rural, fornecendo informações

---

111 SWOT analysis: Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats.

corretas na hora certa, fornecendo crédito oportuno e adequado e motivação contínua dos banqueiros, *líderes sindicais de Panchayat* e organizações de serviço voluntário, levará ao desenvolvimento do empreendedorismo rural e, por sua vez, ao desenvolvimento rural." (SARABU, 2018: 7.)

As últimas orientações sobre o Desenvolvimento Rural Integrado na Índia, estruturadas em seus Planos Quinquenais, foram as formuladas no *12º Plano Quinquenal (2012-2017*), incorporando boa parte das diretrizes do *11º Plano Quinquenal (2007-2012)*. Com os resultados alcançados a partir desse Plano foram postas em prática novas e importantes iniciativas, nos domínios do *crescimento inclusivo* na Índia rural. Os programas de desenvolvimento rural privilegiavam a geração de emprego por meio da Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural Mahatma Gandhi (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act-MGNREGA*) e da Missão Nacional de Meios de Vida Rural, habitação por meio de Indira Awaas Yojana,[112] além de iniciativas estaduais e apoio bancário, saneamento por meio da Campanha de Saneamento Total, fornecimento de água potável, seguridade social, desenvolvimento e gestão de bacias hidrográficas, conectividade de estradas e eletrificação. Essas iniciativas constituíram a base dos programas de desenvolvimento rural do *12º Plano Quinquenal (2012-2017*).

É destacável a esse respeito a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural Mahatma Gandhi. "A iniciativa de desenvolvimento rural mais significativa do período do Décimo Primeiro Plano foi a dessa Lei. Nos últimos seis anos, a MGNREGA entregou o maior programa de empregos da história, que é diferente de qualquer outro em sua escala, arquitetura e impulso. Seu design de baixo para cima, centrado nas pessoas, orientado pela demanda, autosselecionado e baseado em direitos é novo e sem precedentes. Nunca, em um período tão curto, tantos milhões de pobres se beneficiaram de um programa do governo."[113]

Como tratado no item 8.2.2, o processo de planejamento na Índia, expresso pela elaboração e implementação de Planos Quinquenais,

---

[112] Pradhan Mantri Gramin Awaas Yojana-PMAY (Esquema de Habitação Rural do Primeiro Ministro-PMAY).

[113] GOVERNMENT of India. Planning Commission. **Twelfth five-year plan 2012–2017**. Economic sectors. New Delhi, 2012. V. 2, p. 286.

deixou de ser conduzido pela *Comissão de Planejamento* a partir de janeiro de 2015. Em seu lugar foi instituída a *The NITI Aayog* (que significa *Policy Commission*, em *hindi*). O processo de planejamento a partir de então, de certo modo, deixou de ser global, setorial e regional, passando a ser realizado de forma a conferir maior prioridade ao setor privado. Em lugar de *Planos Quinquenais*, o planejamento do desenvolvimento passou a ser orientado por *Estratégias Setoriais*. Dentre elas, destacam-se as orientadas para o desenvolvimento rural e para o desenvolvimento da agricultura.

A Comissão de Planejamento foi substituída em 1° de janeiro de 2015, por Resolução do Gabinete Ministerial, no governo do Primeiro-ministro *Narendra Modi,* pela então formada *The NITI Aayog*. [114] Essa instituição passou a conferir novas prioridades ao setor privado. De fato, três anos após a sua criação, sob o governo do Primeiro-ministro *Narendra Modi*, a *NITI Aayog* realizou um grande volume de trabalho em apoio ao setor privado. Nesse sentido, começou a elaborar políticas estratégicas, fomentando o federalismo cooperativo, fornecendo suporte de conhecimento e inovação e realizando avaliação e monitoramento de grandes investimentos. (SRINIVAS, 2017: 2.)

Por fim, cabe dizer que a ênfase às políticas de desenvolvimento rural na Índia faz parte das estratégias de combate a pobreza que vêm sendo intentadas desde a Independência do País, em 1947. Conferir prioridade a esse tipo de iniciativa, como dizem Azeez & Akhtar, mostra, com clareza, que o desenvolvimento rural, em todas as suas dimensões, constitui:

> "condição *sine qua non* para tornar forte e vibrante uma nação como a Índia, que aspira tornar-se uma superpotência no mundo. Também é verdade que nenhuma nação pode sobreviver se ignorar o seu vasto potencial humano no processo geral e das mulheres em particular, porque o desenvolvimento é antes de tudo um processo humano e não apenas uma mudança mecânica ou tecnológica. Desenvolvimento não significa [somente] a construção de estrutura física, instalação de máquinas enormes ou recorrer a tecnologias de ponta. O objetivo do desenvolvimento deve ser atender às necessidades dos seres humanos, enriquecer a qualidade de vida, tanto individual quanto

[114] Abreviatura de *National Institution for Transforming India*. A *NITI Aayog*, como já foi referido, é um *think tank* (grupo de reflexão sobre políticas) do governo da Índia.

> coletiva, em qualquer espaço – rural ou urbano. O mero desenvolvimento do espaço urbano levará a um crescimento muitas vezes danoso no país, cujas consequências serão fatais. O desenvolvimento rural em um país predominantemente rural como o nosso é de extrema importância. A criação de mais oportunidades de emprego/trabalho para mulheres em esquemas/projetos em andamento e a exploração de novos caminhos para seu envolvimento em atividades economicamente lucrativas constituirá um grande passo na melhoria da Índia rural. Sem dúvida, a formulação e implementação de vários esquemas/programas de desenvolvimento rural alcançaram muitos marcos, mas ainda há muito por fazer. Esperamos um futuro brilhante para a Índia rural e as mulheres rurais. [115]

Além disso, como enfatiza um professor da Universidade Central do Estado de Gujarat: na Índia, a economia rural pode desempenhar um papel vital para atingir a meta do crescimento inclusivo e sustentável.[116]

8.5.2 Brasil

As instituições responsáveis por iniciativas nos diferentes campos do desenvolvimento rural integrado, desenvolvimento regional, sub-regional e territorial, tiveram início no Brasil com a instituição do Ministério Extraordinário para a Coordenação do Desenvolvimento Regional-Mecor, criado em 1964. A sequência de alterações funcionais dos Ministérios responsáveis por iniciativas nos domínios referidos teve início em 1967. Nesse ano foi criado o Ministério do Interior-Minter, pelo Decreto-Lei N° 200, de 25/02/1967. O Minter cedeu algumas de suas funções ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio ambiente-MDU, criado em 1985 e extinto em 1989.

A segunda grande alteração ocorreu em 1990, com a extinção do Minter. Para gerir as funções antes referidas, foi criada, no mesmo ano de 1990, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Regional-SDR. Extinta em 1993, as funções da SDR passaram para a órbita de uma

---

115 AZEEZ, N. P. Abdul, editor, & AKHTAR, S. M. Jawed, editor. **Rural development in India.** Delhi, India: Kalpaz Publications, 2016: 10-11.

116 PRAJAPATI, H. R. "Rural credit market and village economies", p. 165-192. *In:* AZEEZ & AKHTAR, editor. **Rural development in India.** Delhi, India: Kalpaz Publications, 2016: 165.

nova Pasta, a do Ministério da Integração Regional-MIR, que atuou no período de 1993-1995. Ainda em 1995, as funções do MIR passaram a ser exercidas pela Secretaria Especial para Assuntos Regionais-Sepre; criada em 1995, teve vigência até 1999. Nesse ano suas funções foram assumidas pelo Ministério da Integração Nacional-MI, criado em 29 de julho de 1999, pela Medida Provisória-MP nº 1.911-8. Essa MP foi convertida na Lei N° 10.683, em 2003. Note-se, ademais, que as definições gerais e específicas referentes ao desenvolvimento regional, infraestrutura hídrica, gestão de recursos hídricos, desenvolvimento da irrigação e da agricultura irrigada, dentre outras, estão hoje (2020) a cargo do Ministério do Desenvolvimento Regional-MDR, criado em 2019, conforme especificado no item 8.4.3.5.

Os *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado* foram concebidos e implementados no Brasil à luz de consideráveis mudanças institucionais. Tiveram como foco principal a Região Nordeste. As iniciativas a tal respeito tiveram início ali nos anos de 1970, quando da concepção dos chamados *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*, implementados nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sul. Conforme referências anteriores, incluíam-se no corpo dessas iniciativas Programas de Desenvolvimento Rural Integrado, propriamente ditos, de Apoio a Pequenos Agricultores, de Desenvolvimento de Comunidades Rurais, de Infraestrutura Hídrica, de Irrigação, de Agroindústria e de Pesquisas no Trópico Semiárido. [117] Como iniciativas de reconhecida importância no Nordeste, convém salientar as seguintes:

i. Programas de Irrigação, como os conduzidos pelo DNOCS e pela Suvale, [118] iniciados em 1971-1972;
ii. Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais-Prodecor, iniciado na segunda metade dos anos de 1970; esse Programa foi implementado em municípios do Nordeste por governos municipais e estaduais, como o de Minas Gerais, na Área Mineira do Polígono das Secas, tendo

[117] Recorro aqui à avaliação que fiz sobre os Programas Especiais de Desenvolvimento Regional. (CARVALHO, 1994, capítulos 4 e 5.)

[118] Em 16/07/1974, foi instituída a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf. A Suvale continuou coexistindo com a Codevasf, até o final de 1975, quando foi extinta pelo Decreto nº 76.962, de 31/12/1975.

prosseguimento até meados dos anos de 1980. Era coordenado em escala nacional pelo Ministério da Agricultura; [119]

iii. Programa de Apoio a Produtores de Baixa Renda, também executado na segunda metade dos anos de 1970;
iv. Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste-PDAN, iniciado em 1974 e conduzido pela Sudene e BNB, na linha de apoio à iniciativa privada, nos anos de 1970 e 1980;
v. Programa de Pesquisa do Trópico Semiárido, iniciado em 1974 e conduzido pelo CNPq, com expressiva participação da Sudene, também nos anos de 1970 e 1980;
vi. Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste; iniciado em 1974, evoluiu até o início dos anos de 1980. Foi encerrado no contexto da criação do Projeto Nordeste, envolvendo todos os programas especiais. Desse Projeto fez parte o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste-PAPP;
vii. Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste-Projeto Sertanejo. Teve início em 1976 e perdurou até 1982, quando teve suas atividades incluídas no rol do Projeto Nordeste;
viii. Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste-Prohidro. Teve início em 1979, passando a ser executado sob a coordenação da Sudene, com a ativa participação do DNOCS e dos governos dos estados do Nordeste. Também foi incluído na reforma que culminou com a criação do Projeto Nordeste; e
ix. Programa de Irrigação do Nordeste-Proine. Foi concebido em 1985, englobando as atividades de irrigação que vinham sendo conduzidas pelo DNOCS e Codevasf e as que passaram a ser estimuladas em relação ao setor privado. Foi implementado no âmbito das iniciativas do Programa Nacional de Irrigação-Proni, instituído em 12/02/1986. Para a coordenação dos dois Programas (Proine e Proni) foi

[119] Para uma visão mais ampla das experiências de desenvolvimento em comunidades rurais, veja-se: VENÂNCIO, Marcelo & PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. "As políticas de desenvolvimento de comunidades rurais no Brasil: a (re)organização do território rural no município de Catalão-GO." **Espaço em Revista,** vol. 10, N° 1, jan./dez., 2008, p. 150-171.

> criado um cargo de Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação.[120]

O conceito de desenvolvimento rural integrado utilizado em relação às iniciativas concebidas e praticadas no Nordeste do Brasil era semelhante ao adotado na Índia. O mesmo ocorria com as prioridades conferidas a essa modalidade de desenvolvimento. De fato, os programas especiais executados no Nordeste segundo a estratégia do Desenvolvimento Rural Integrado-DRI não foram mais bem sucedidos porque preocupações e ênfases como as pontuadas, há décadas, por Guimarães Duque[121] não chegaram a ser consideradas. O fato é que a estratégia do DRI se mostrou inadequada à solução dos problemas do Nordeste rural. De fato, dos seis programas propostos pelo Projeto Nordeste, o PAPP foi o que apresentou melhor desempenho. Os Programas de Irrigação, Educação e Saúde caminharam de certo modo na linha do desenvolvimento em bases regionais, *stricto sensu*. Os de saneamento propiciaram estudos e os de pequenos negócios não agrícolas avançaram pouco. Só em 1993, o Banco do Nordeste conseguiu levar à prática ações mais concretas a esse respeito, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda-Proger.

Não se pode deixar de lembrar o esforço realizado para obter sustentação política para o Projeto Nordeste, quando de sua elaboração. Mas quando o PAPP começou a funcionar, o apoio deixou de ser efetivo. As dificuldades iniciais do PAPP, que influenciaram sua história posterior, deveram-se a dois fatores. Primeiro, o processo de elaboração do Projeto Nordeste foi lento. Os governadores do Nordeste, que colaboraram para que o Projeto se concretizasse, diminuíram seu entusiasmo, quando viram que não iam tirar proveito daquela iniciativa. De uma perspectiva política bastante convencional, os governadores em fim de mandato – àquela época – se davam conta de que apoiar iniciativas que tendessem a render frutos para administrações futuras, ou seja, que não as suas, significava trabalhar para os governos seguintes. Os que foram eleitos em 1982, por exemplo, já encontraram o Projeto Nordeste feito. E aquele não era um projeto deles. Em boa medida, por isso, deixaram de conferir prioridade ao empreendimento. Como não havia uma aliança forte na defesa do Projeto, o apoio político começou a fazer falta.

---

[120] Esse cargo foi extinto pela Medida Provisória N° 039, de 1989, convertida na Lei N° 7.739, de 20/03/1989.

[121] Ver, a respeito, DUQUE, 1953; DUQUE, 1964; e DUQUE, 1982.

Segundo, embora tenha havido uma grande preocupação com a participação das instituições e das organizações representativas dos beneficiários, também faltou participação de diversas áreas da Sudene. O Desenvolvimento Rural Integrado tinha uma lógica razoável, expressa pelo ataque ao problema da pobreza de forma intersetorial e interdisciplinar; os responsáveis pelas iniciativas a esse respeito, tentavam, ao mesmo tempo, eliminar as maiores restrições às melhoras das condições de vida das populações pobres. Em um Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado-PDRI típico, a elevação das condições de vida de uma família rural pobre passava pelas seguintes ações: acesso aos meios básicos de produção (terra, água, capital, assumindo-se que o trabalho era o da própria família); acesso à tecnologia, transmitida de forma adequada, ou seja, apropriada; acesso aos mercados de insumos e produtos; acesso aos serviços sociais (educação, saúde, saneamento); e acesso aos benefícios decorrentes do associativismo. Os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado eram concebidos, assim, assumindo-se que as famílias pobres deviam ser abordadas na mesma época, para que pudessem acessar, a tempo, essas possibilidades. Nesse sentido, os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado concebidos à época do Polonordeste, nos anos de 1970, adotavam ênfases parecidas às utilizadas na Índia, naquela época e atualmente, como vimos nas apreciações feitas no item 8.5.3.

Dos programas acima mencionados ainda estão sendo executados no Nordeste brasileiro tanto os relacionados aos domínios da infraestrutura hídrica dos projetos de irrigação como os ligados ao desenvolvimento da agricultura irrigada. Tais iniciativas ainda estão a cargo do DNOCS, da Codevasf e de instituições governamentais similares existentes nos estados do Nordeste. No quadro dessas iniciativas incluem-se projetos a cargo do setor público e do setor privado. Mas as prioridades conferidas hoje (2020) a essas temáticas são bem menores do que as que vigoraram até meados dos anos de 1980.

Cabe, por fim, referir, que os *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado* implementados no Brasil, e em particular no Nordeste, a partir dos anos de 1970, já não são mais executados nesse País. Também não os há com essa denominação. O que se vê a esse respeito refere-se ao amplo domínio do *desenvolvimento rural*. São entendidas nesse sentido as iniciativas derivadas do conceito de *complexo rural*, devido ao economista Ignácio Rangel. O uso desse conceito permite trabalhar as relações e mudanças internas e externas à agricultura,

no curso do desenvolvimento das atividades de seus subsetores, no quadro de constituição da indústria e dos serviços no processo de desenvolvimento. "Falando de modo sucinto," RANGEL enfatizava que "a 'manufatura' e os serviços são novas formas de aplicação de parte do tempo de trabalho da população que antes estava na 'agricultura'. Mas, por sua vez, a própria 'agricultura' se reorganiza quando a transferência ocorre." Esse ponto, dizia ele, está claro para os economistas. "O que não está clara é a natureza da mudança estrutural que se opera dentro do 'setor agrícola' nas condições de industrialização."[122]

8.6 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA

O exame aqui feito sobre os instrumentos de política econômica tem em mira complementar o que se viu em relação às iniciativas de desenvolvimento implementadas nos países objeto do *II Study Tour*. O que foi visto a esse respeito esteve ligado à temática do Planejamento Agrícola, do Desenvolvimento Rural Integrado-DRI e do Planejamento e Desenvolvimento Regional (privilegiando o Sul da Itália), vis-à-vis ao que se fazia no Brasil.

As categorias de instrumentos de variada natureza estudados em relação ao Brasil, Itália, Egito, Índia, Espanha e Holanda também foram, de alguma forma, objeto de atenção durante a visita à Bélgica. Procurou-se ali, conforme abordado no Capítulo 7, conhecer um pouco das experiências da Comunidade Econômica Europeia-CEE, hoje União Europeia. Mas os instrumentos ali praticados não foram detalhados. Preferi focalizar o que vi na Índia, em relação aos instrumentos de Política Agrícola, por estarem mais relacionados com o que, então, se praticava na esfera do Planejamento Agrícola no Brasil.

Não me referi no Capítulo 7 aos instrumentos de política econômica adotados na hoje União Europeia-UE. Mas destaquei que os instrumentos ali utilizados eram, de forma geral, adotados em todos os países visitados. A UE hoje (2020) conta com importantes instrumentos de política econômica como suporte às temáticas da agricultura e do desenvolvimento regional aqui estudadas. Esses instrumentos são diferentes e mais poderosos do que os de ontem, como abordamos nos itens 8.4 e 8.5. A Política Agrícola Comum-PAC da União Europeia

[122] RANGEL, Ignácio. "O desenvolvimento econômico brasileiro (1955)." *In:* RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas/ Ignácio Rangel.** Rio de Janeiro-RJ: Contraponto, 2005. 2 vols. 1.300 p. Vol. 1: 19-128, p. 89.

preocupava-se, "desde sua institucionalização nos anos de 1960, com a distribuição de recursos alimentares entre os cidadãos europeus, com vistas à garantia da segurança alimentar no continente, uma vez que fora pautada na concepção (...) de que esta era a condição necessária para a manutenção da paz entre os estados da Região. Em anos mais recentes, notava-se que 'os novos papéis da PAC' se concentravam na conservação da biodiversidade, no fomento à agricultura sustentável e na disciplina do meio ambiente. Em suma, diante de todos esses aspectos, a política aparenta ser resultado da integração regional positiva da Europa que resiste ao tempo."[123]

8.6.1 Sul da Itália

No tocante ao Sul da Itália, os instrumentos de política econômica foram, de início, amplos e bem estruturados. Com efeito, os instrumentos utilizados pelo governo italiano para a transformação do Mezzogiorno, eram diferenciados setorial e espacialmente, *lato sensu*. Corresponderam até os anos de 1970, a quatro categorias: recursos de natureza orçamentária, orientados para a implantação de obras de infraestrutura e outros investimentos a cargo do governo; instrumentos financeiros e facilidades creditícias; instrumentos de planejamento e coordenação; e instrumentos jurídicos e legais. (Essas categorias instrumentais foram, em boa medida, adotadas pela Sudene, desde sua instituição.)

Como foi discutido nos Capítulos 5 (item 5.2) e 8 (item 8.4.2), as condições econômicas no Sul da Itália, em pouco mais de um quarto de século depois de criada a *Cassa*, nos anos de 1950, sofreram pequenas alterações, em termos globais, embora no setor agrícola tenham se modificado de modo considerável.

Na Itália, houve grandes mudanças na primeira e segunda décadas do século XXI. Em 2006, o Conselho de Ministros da UE aprovou novas modificações no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional-FEDER, no Fundo Social Europeu-FSE e no Fundo de Coesão, estabelecendo a programação para o período de 2007-2013. No

---

[123] O IPEA produziu trabalhos importantes a respeito dos instrumentos utilizados pela União Europeia, em relação ao desenvolvimento da agricultura. Veja-se, dentre outros: CARVALHO, Patrícia Nasser de. **A política agrícola comum da Europa: controvérsias e continuidade.** Brasília-DF: Rio de Janeiro-RJ, IPEA, dez., 2016: 9. (Texto para Discussão, 2.258.) (ISSN 1415-4765).

contexto de então, pautado por novas prioridades, foram estabelecidas novas diretrizes, assim especificadas: convergência; competitividade regional e emprego; e cooperação territorial. "Nesse sentido, o objetivo da convergência visava ao fomento do emprego nas regiões menos desenvolvidas, financiado pelo FEDER, FSE e pelo Fundo de Coesão. Os países contemplados por esse objetivo deveriam ter como prerrogativa possuírem renda *per capit*a inferior a 75% do Produto Interno Bruto (PIB) da média da UE." (COLOMBO, 2019: 18.)

8.6.2 Nordeste do Brasil

Os instrumentos de ação com que a Sudene foi dotada ao ser instituída eram, para as circunstâncias do momento, fortes, *v. g.*, os de planejamento e coordenação. Os relacionados ao domínio financeiro, sofreram limitações gradativas, à exceção, em parte, dos incentivos fiscais, que se transformaram num dos mais importantes instrumentos de promoção do desenvolvimento regional no Brasil, quando examinados em sua concepção original, de exclusiva aplicação em benefício do Nordeste. Para a execução dos programas e projetos previstos em cada etapa dos Planos Diretores, a Sudene contou com os seguintes tipos de instrumentos: recursos orçamentários; renda tributária da União; fundo dos ágios; recursos cambiais; incentivos fiscais; incentivos financeiros; assistência técnica; apoio à pesquisa; apoio a situações de emergência; e planejamento e coordenação.

Esses instrumentos passaram por várias e significativas modificações. Destacam-se, dentre elas, as que incidiram sobre o Sistema de Incentivos Fiscais, cujas repercussões mais notáveis corresponderam à criação dos chamados *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*.

As forças regionais mostraram-se (quase) sempre coesas na defesa dos interesses do Nordeste e da Sudene. Nesse sentido, foi sempre possível observar que as áreas menos desenvolvidas não podiam e nem deviam medir forças com as desenvolvidas, pois seus embates no campo da política econômica só tinham sentido quando realizados em terrenos cujas motivações pudessem em princípio ser favoráveis às áreas menos desenvolvidas. De todo modo, as reações empreendidas pelas forças do Nordeste para evitar a perda de potência dos incentivos fiscais foram constantes, contribuindo assim para reforçar o argumento de que a administração do desenvolvimento em

bases regionais, *lato sensu*, tendia a ser autolimitante no tempo para a Região objeto de intervenção extraordinária.

8.6.3 Instrumentos Adotados no Egito, Índia, Espanha e Holanda

As categorias instrumentais mencionadas são utilizadas nos outros países aqui estudados – como Egito, Índia, Espanha e Holanda – no todo ou em parte. Nesse sentido, prestaram-se para impulsionar iniciativas estimuladas e/ou pautadas por instrumentos ligados ao planejamento agrícola, recuperação de terras e desenvolvimento rural integrado.

Os instrumentos utilizados naqueles países sofreram pequenas alterações dos anos de 1970 para hoje (2020). Foram aplicados de forma melhorada e com idênticos propósitos. Outro foi o quadro do Nordeste do Brasil e do Sul da Itália. Foi assim no caso da Sudene porque houve perda de potência ou de eficácia da instituição encarregada de coordenar o processo de desenvolvimento. Em relação à *Cassa per il Mezzogiorno*, as diferenças foram notavelmente distintas porque a instrumentação da política de desenvolvimento regional passou a ser submetida aos desígnios da União Europeia. Caso particular dessa perda de potência foi a extinção da *Cassa*.

De todo modo, não há como negar os ganhos relacionados ao planejamento e à gestão de recursos hídricos, tanto naqueles países, como no Brasil. Em relação a este País, os novos instrumentos estão relacionados às seguintes categorias:

i. Planejamento e Gerenciamento de Recursos Hídricos. Essa categoria instrumental tem se desdobrado em componentes como os seguintes: instrumentos legais, institucionais e de articulação com a sociedade; instrumentos de planejamento; instrumentos de informação; instrumentos operacionais para a gestão dos recursos hídricos; e estudos e projetos;
ii. Infraestrutura Hídrica. Essa categoria tem contemplado componentes como os seguintes: recuperação da infraestrutura hídrica; complementação de sistemas ou conclusão de obras inacabadas ou paralisadas; ampliação de infraestrutura hídrica estratégica; estudos e projetos; e fortalecimento institucional; e

iii. Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Programas. Trata-se de categoria adotada por todos os tipos de instituições, tanto as de planejamento como as de execução de programas e projetos.

O futuro do *Desenvolvimento em Bases Regionais* depende do ajustamento entre políticas setoriais e regionais, concebidas e postas em prática no contexto de políticas macrorregionais definidas de conformidade com as orientações estabelecidas pelas instituições (supranacionais e nacionais) responsáveis pela gestão de fundos de financiamento do desenvolvimento.

POSFÁCIO

OTAMAR DE CARVALHO: ARGONAUTA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Luciano Albino Barbosa[1]

Se o Prefácio tem a função de apresentar o livro, no intuito de instigar o leitor a apreender sua importância literária sobre determinado assunto, cabe ao Posfácio trazer elementos complementares e algum nível de informação que destaque a sua relevância. Neste caso, fazer o Posfácio de "Desenvolvimento em Bases Regionais" do meu amigo Otamar de Carvalho se revela uma tarefa bastante difícil. Primeiro, como foi visto, o livro possui tamanha profundidade de análise e descrição detalhada de experiências que acrescentar algum complemento é algo muito pretensioso, que não tenho como fazer.

Nada é completo e muito pode ser dito sobre desenvolvimento regional, claro. No entanto, o que o torna precioso é a sua irretocada construção. Este é o segundo plano que gostaria de destacar nessa difícil tarefa a que me propus fazer. O livro não foi escrito para ser lido, mas para ser tocado e ouvido. Trata-se de uma música, com melodia, harmonia e ritmo magistralmente executados, deixando muito claro que não há espaço para novas notas. O texto possui engenharia estrutural e arquitetura que se complementam, no sentido de ser algo uniforme, de mensagem clara, inteligível e charmosa.

Por tais imperativos definidores, não me proponho a acrescentar algo mais. Gostaria de me deter à ênfase no que pude apreender do texto naquilo que Bachelard [2] chama de psicanálise do conhecimento.

---

1 Sociólogo, Doutor em Sociologia pela UFPB, professor efetivo da Universidade Estadual da Paraíba-UEPB, vinculado ao Departamento de Ciências Sociais, e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UEPB. Atualmente é Chefe de Gabinete da Reitora da UEPB, professora, doutora, Célia Regina Diniz.

2 BACHELARD, Gaston. **A formação do Espírito Científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro-RJ: Contraponto, 1996. 314 p.

Quer dizer, na abstração da estética da inteligência de Otamar de Carvalho, ao capturar nesta sua obra prima, linha a linha, a paciência científica, o registro cauteloso e muitas vezes pensado que, pela densidade e rigor se separa do pueril e intempestivo. Meu intuito aqui, portanto, é o de contribuir para que a lâmpada fique mais perto do teto, a iluminar mais o recinto.

Nessa empreitada, identifico o que pode ser definido como a tridimensionalidade do livro. Assim, se fôssemos falar em altura, profundidade e largura, destacaria que o livro se manifesta a partir do seguinte tripé: 1. história de vida; 2. inspiração etnográfica; e 3. estrutura teórico-metodológica. A isso podemos chamar de corpo que, como os outros, costuma ter alma e subjetiva passionalidade. Neste livro, isso aparece da dedicatória que fez ao filho amado, ao visível empenho apaixonado pelo estudo para mudar e desenvolver o Nordeste e o Brasil.

A capacidade de escrita demonstrada nos oito capítulos se assemelha ao esforço euclidiano[3] para contar, antes de qualquer coisa, uma história de vida. Não se trata de referências biográficas, mas de relatos de experiências em instituições como Sudene, FAO, Secretaria de Agricultura do Estado do Ceará, Universidades, DNOCS e tantas outras, cuja dedicação ao trabalho, acompanhada de sistemático registro de políticas produziu baús de memórias sobre o desenvolvimento regional no Brasil e em outros países.

Um exemplo dessa descrição de trajetória de vida foi o trabalho na Comissão Figueroa, fruto da parceria entre a Sudene e a FAO para a definição de um sistema de planejamento agrícola para o Brasil e o Nordeste, em particular. Em relação às experiências internacionais que realizou, a do Egito me chamou particular atenção. Interessante o destaque que fez sobre o modelo político daquele país, cuja preocupação com suficiência e justiça, redução das desigualdades e da exploração, além de levar em consideração os conhecimentos tradicionais, constituíram importantes orientações no tocante ao desenvolvimento regional.

Esse elemento descritivo no trabalho me fez lembrar muito, em termos metodológicos, daquilo que foi a produção etnográfica tão

3 CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**: Campanha de Canudos. São Paulo-SP: Martin Claret, 2002. 637 p.

difundida por Bronislaw Malinowski. Em "Os Argonautas do Pacífico", inaugura-se um fazer antropológico revolucionário, no sentido de apresentar novas maneiras de pensar sobre o "outro" e de como, portanto, escrever sobre "ele". O livro de Otamar é exatamente isso, a construção de um saber sobre o regional e o desenvolvimento a partir daquilo que passou a ser caro para a Antropologia: observação direta, trabalho de campo, diário de campo e, o mais importante, cuidado com generalizações. Ao contrário dos Evolucionistas, com sua Antropologia de gabinete, com o propósito de contar a História da Humanidade a partir de leis gerais em defesa de um modelo civilizacional (europeu Ocidental), com Malinowski ocorreu outra polarização para o novo movimento.

Otamar faz isso também. Com ele, não há um desenvolvimento regional generalizante, explicado a partir de leis gerais de determinada estrutura. Ele fala em "desenvolvimento em bases regionais", quer dizer, há dimensões particulares que sempre precisam ser consideradas, a exemplo do clima, dos sistemas de governo, das tradições, da geografia. Ele é, para mim, esse argonauta do desenvolvimento regional, quer dizer, o pensador com incrível capacidade de registro e de fundamentação do seu conhecimento pela análise comparativa, aprendendo com o "outro". Seu texto é uma colcha de retalhos no sentido de trazer muitas experiências diferentes, de histórias que se alongam no tempo, mas que, pela sua habilidade de cozer ou tocar, como queiram, foi dando sentido ou mesmo totalidade para sua obra prima.

Neste caso, a última dimensão que eu gostaria de destacar diz respeito à estrutura teórica e metodológica, a partir da qual o livro se realiza. Não se trata de um ensaio ou de exercício de memória sobre eventos vividos, apenas. É tudo isto, mas com um rigor científico invejável, ao ponto de, no capítulo 8, atualizar os temas abordados com novas referências bibliográficas. Tal rigor é fundamental para permitir que os estudos sobre as outras experiências possam dialogar com a realidade brasileira. Em outras palavras, estudar o desenvolvimento em bases regionais significou encontrar orientações de alteridade para entender melhor o Brasil.

Alteridade aqui no sentido de que o "eu", a nossa referência identitária, passa a ser definido pelo contato com o diferente. Isto mesmo. A identidade se constrói pela diferença. O que Otamar nos viabilizou foi um texto a partir do qual nós temos ensinamentos

teóricos e metodológicos, descrição de realidades distantes, a dedicação do pesquisador apaixonado, mas, principalmente, o exercício para se pensar o Brasil. Por isso eu falei anteriormente que seu texto tem um fôlego euclidiano.

Esse argonauta que viajou pelos sertões mundo afora nos brindou com um livro que nos permite entender melhor esse nosso Brasil mais profundo e ainda carente de políticas de desenvolvimento em bases regionais.

NOTAS SOBRE O AUTOR

1. Sou do interior do Ceará, Zona do Sertão Central, espaço integrante da *Região Natural do Seridó Cearense*, uma das áreas mais intensamente afetadas pelas secas no Nordeste. Nasci no Município de Senador Pompeu, em 1937. Meu pai (*José Otávio de Carvalho*) que nascera em Nova Floresta, distrito do município de Jaguaribe-Ceará, era um artesão de ofícios variados (sapateiro, carpinteiro e competente marceneiro; chegou a construir um violão, ainda que não dispusesse de um manual; deve ter feito o instrumento observando os poucos que havia em Senador Pompeu e no Jaguaribe). E minha mãe (*Maria Stela de Carvalho*), também de Senador Pompeu, era mãe mesmo. Em 1946, enviou-me para Fortaleza para poder estudar. (Meu pai falecera no início de 1938.) Fiz o Curso Primário (ou *Ensino Fundamental 1*, como é hoje denominado*)* no Ginásio D. Bosco, em Fortaleza. O Curso Ginasial (ou *Ensino Fundamental 2*, dos dias atuais) foi feito no Colégio Estadual do Ceará (antigo Liceu do Ceará), onde se entrava mediante Exame de Admissão ao Ginásio. Ali, eu também fiz o Curso Científico (ou *Ensino Médio*, como é hoje chamado). Posteriormente (1957), fiz vestibular para a Escola de Agronomia da Universidade Federal do Ceará-EAUFC, na qual fui graduado Engenheiro Agrônomo em 1960. No período 1956-1960, além da faculdade, dediquei grande parte do meu tempo a atividades teatrais, passando neste sentido por boas experiências junto a vários grupos de teatro amador, cabendo destacar as realizadas no Teatro Escola do Ceará e no Teatro Universitário do Ceará, que exerceram grande influência em minha vida. Também me dediquei a atividades de política estudantil, em função das quais fui eleito Presidente do Centro Acadêmico Dias da Rocha, da Escola de Agronomia da Universidade Federal do Ceará-EAUFC, em 1960.

2. Graduado em Agronomia, em 1960, comecei a trabalhar em 1961, como *Extensionista Agrícola*, junto à Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural de Pernambuco (ANCAR-PE), por pouco mais de um ano, no município de Belém do São Francisco, em Pernambuco, situado às margens do Rio São Francisco. Esse trabalho, além de propício a um melhor conhecimento da realidade rural do Nordeste, não deixou de funcionar como uma necessária volta às origens. Como a maioria dos nordestinos, embora com anel no dedo, sonhei com as possibilidades do estado de São Paulo. Por isso larguei o Sertão do São Francisco, em 1962, e fui para São Paulo: a cidade grande. Mas

aos poucos me dei conta de que um regresso ao Nordeste constituía opção mais adequada, tendo em vista a oportunidade que a Sudene me oferecera de participar da experiência pioneira de colonização iniciada com o *Projeto de Povoamento do Maranhão-PPM*. Em 1963, o PPM passou a ser denominado Grupo Interdepartamental de Povoamento do Maranhão-GIPM; participei de sua direção colegiada, como representante do Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA. Essa experiência representava uma das iniciativas básicas da política de redistribuição espacial de excedentes populacionais do Nordeste, concebida por Celso Furtado como um dos elementos centrais da estratégia de desenvolvimento para a Região.

3. Ainda em 1963, fui premiado com a possibilidade de fazer o curso de *Técnico em Desenvolvimento Econômico-TDE*, na cidade do Recife, promovido pela Sudene, iniciativa realizada em moldes similares aos patrocinados pela Comissão Econômica para a América Latina-Cepal. Terminado o Curso, fui convidado para integrar os quadros do Departamento de Política Agrícola e Agrária-DPAA da Sudene. Daquela data (agosto de 1963) até 1972 continuei trabalhando na Sudene, na capital pernambucana. Minhas atividades durante aquele decênio relacionaram-se a trabalhos de planejamento agrícola e de planejamento regional. Aproveitei a permanência no Recife para fazer o Curso de Economia. Para tanto, fiz vestibular em 1965 para a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, graduando-me em Economia em 1969. Cumpria assim uma vontade antiga, ao mesmo tempo em que ampliava minhas possibilidades profissionais.

4. Diretamente, trabalhei 10 anos na Sudene, de julho de 1962 a março de 1972. Primeiro, no Projeto de Povoamento do Maranhão-PPM, até o começo de 1963, e posteriormente no Departamento de Política Agrícola e Agrária-DPAA, depois Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, até 1970, quando passei a exercer as funções de assessor do Superintendente da Sudene − General *Tácito Theophilo Gaspar de Oliveira* − e de Diretor da Assessoria Técnica da Autarquia (período 1970-1972). Depois, em 1972, fui requisitado pelo Ministério do Interior-Minter, a convite do engenheiro *Henrique Brandão Cavalcanti,* Secretário-Geral do Ministério, para trabalhar em Brasília, onde resido e me encontro até hoje. Junto àquele Ministério desempenhei as funções de Secretário-Geral-Adjunto para Assuntos de Pesquisas e Programas e de Secretário de Planejamento e Operações, Secretaria na qual permaneci até março de 1979.

5. De março de 1979 a fevereiro de 1980 ocupei o cargo de Secretário de Agricultura e Abastecimento do Ceará, no governo *Virgílio Távora*. Esse foi um período importante, no qual pude ver de perto a influência da política partidária no processo de desenvolvimento regional. Deixei a função, em fevereiro de 1980, e me candidatei ao Doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, em São Paulo. Aceito pelo Instituto de Economia daquela Universidade, fiz o Doutorado em Economia, no período de 1980 a 1985, defendendo tese em dezembro de 1985, tendo como Orientador o Professor, Doutor, *Wilson Cano*, além de excelente profissional, um grande amigo. O texto de minha tese (*Nordeste Semiárido: Questões de Economia Política e de Política* Econômica) foi publicado, em 1988, pela Editora Campus, do Rio de Janeiro, sob o título *A Economia Política do Nordeste: Secas, Irrigação e Desenvolvimento*.

6. Em 1985, integrei a equipe do Instituto de Planejamento-IPLAN, da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, onde permaneci até 1986. Como Coordenador de Planejamento Regional do IPLAN-IPEA, coordenei os trabalhos do capítulo dedicado ao *desenvolvimento regional e urbano* objeto do *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR)*, para o período 1986-1990.

7. Em 1986, fui convidado pelo Engenheiro *Erasmo Almeida*, que já fora Presidente da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco-Codevasf, a cujos quadros eu integrava, desde 1977, para colaborar com ele junto ao *Programa de Irrigação do Nordeste-Proine*. Esse Programa fazia parte do *Programa Nacional de Irrigação*-Proni, que era gerido pelo Engenheiro *Vicente Fialho*, Ministro Extraordinário para Assuntos de Irrigação, no governo do Presidente *José Sarney*. Trabalhei no Proine no período 1986-1988, colaborando também com o Proni. Neste sentido fui responsável pela coordenação e boa parte da elaboração de vários dos seus planos e programas, com destaque para o *Plano Quinquenal de Irrigação (1990-1995)*. Mas naquele período estive vinculado, mais diretamente, ao Proine.

8. Retornei à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba-Codevasf, em 1988, também a convite de *Erasmo Almeida*. No período de 1990 a 1992, exerci as funções de Coordenador de Planejamento da referida empresa, da qual integrei seus quadros, no período de 1977 a 1992. Em julho de 1992 me aposentei da Codevasf e do serviço público federal. Daquela data em diante passei a atuar

como consultor independente, trabalhando para instituições como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations)*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, Organização dos Estados Americanos-OEA, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura-UNESCO *(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)*, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA (*Inter-american Institute for Cooperation on Agriculture),* Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS, Sudene, Codevasf, Agência Nacional de Águas-ANA, Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Centro de Gestão de Estudos Estratégicos-CGEE, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-MCTI, e para empresas privadas como a *Concremat Engenharia Ltda*. (com sede no Rio de Janeiro-RJ), a *Geoeconomica, Estudos e Pesquisas em Sustentabilidade* (sediada no Rio de Janeiro-RJ), a *Ibi Engenharia Consultiva* (sediada em Fortaleza-CE) e a *CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento* (sediada em Recife-PE).

9. No curso de minhas atividades profissionais, fiz *seis viagens internacionais*, relacionadas aos temas objeto de meus estudos e trabalhos, resumidas a seguir, e que contribuíram positivamente para o meu aperfeiçoamento profissional:

i. **À Índia,** no período de 25/11 a 15/12/1988, com o objetivo de estudar as potencialidades e possibilidades de cooperação técnica, no campo da irrigação, entre aquele país e o Brasil. Sobre o assunto, preparei Relatório Técnico, com 59 páginas;

ii. **Aos Estados Unidos da América**, no período de 05 a 20/06/1987, para conhecer experiências de irrigação nos Estados do Arizona, Nevada e Califórnia, sob os auspícios do *Bureau of Reclamation*, do Departamento do Interior dos Estados Unidos, e do *Programa Nacional de Irrigação-PRONI*. Como resultado dessa viagem produzi um Relatório Técnico com 47 páginas, onde analiso a experiência americana no campo da irrigação e discuto as possibilidades de sua utilização no Nordeste brasileiro;

iii. **A Genebra, na Suíça, e a Viena e Laxemburg, na Áustria,** como membro de Equipe da Organização Meteorológica

Mundial-OMM, encarregada de pesquisa sobre uma *Encuesta Agrometeorológica del Trópico Húmedo de América del Sur: Impacto del Clima sobre la Producción de Alimentos y sus Repercusiones Socio-económicas*, envolvendo Brasil, Equador e Peru, no período de 15 de janeiro de 1985 a 28 de janeiro de 1985. Durante a viagem a Genebra, Viena e Laxemburg foram feitas apresentações sobre os Relatórios Preliminares produzidos pelos diferentes membros ds Equipe. Depois de viagens aos estados do Pará, Amazonas e Rondônia, finalizei, já em setembro de 1986, a elaboração do Relatório Final da pesquisa sobre o Brasil, sob o título: *Encuesta Agrometeorológica del Trópico Húmedo de América del Sur – Brasil: Impacto del Clima sobre la Producción de Alimentos y sus Repercusiones Socio-económicas*, com 90 páginas; [1]

iv. **Aos Estados Unidos da América**, como integrante da Delegação Brasileira, para participar: (i) do **Senior Water Management Officials Workshop,** pela *United States Agency for International Development,* no período de 23 a 25 de maio de 1984, na *Colorado State University*, em Fort Collins, estado do Colorado; e (ii) do **12th International Irrigation Congress**, também na *Colorado State University* em Fort Collins, no período de 26 a 31 de maio de 1984;

v. **Ao Egito, Índia, Itália, Espanha, Holanda e Bélgica**, como integrante do *II Study Tour*, patrocinado pelo *Projeto FAO/BRA/71/533* (Projeto de Planejamento Agrícola FAO/Ministério da Agricultura), promovido pelo Ministério da Agricultura e patrocinado pela FAO (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*), no período de janeiro a março de 1976, sob o patrocínio da FAO, para estudos e

---

[1] A particularidade da pesquisa mencionada consistia em o Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente-PNUMA haver ampliado seu enfoque de trabalho. Daí ter-se incorporado à concepção de natureza mais física, presente em pesquisas anteriores, o estudo das repercussões socioeconômicas determinadas pelo clima e pelas variações climáticas em geral sobre a agricultura tropical. Tratava-se de uma percepção de alcance analítico expressivo, com base na qual se entendia que o conhecimento técnico-científico isolado era insuficiente para indicar as condições de promoção do melhor aproveitamento dos recursos naturais de um dado ambiente, frente às necessidades mais imediatas e gerais da sociedade que ali existia e necessitava desenvolver-se.

observação de experiências, nos campos do desenvolvimento agrícola e agrário e do desenvolvimento regional; e

vi. **Aos Estados Unidos da América**, como Representante da Sudene, para participar da *VI Conferência das Américas sobre a Desnutrição, Fator no Desenvolvimento,* realizada em Miami, Flórida, no período de 19 a 23 de maio de 1969.

9. Sou Membro Titular da Academia Brasileira de Ciência Agronômica-ABCA, desde 2013, e Sócio do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas de Desenvolvimento-CICEF, desde 2014.

10. Por ocasião das comemorações dos 110 anos de fundação do Departamento de Obras Contra as Secas-DNOCS, em 2019, fui distinguido com a *Medalha Miguel Arrojado Lisboa*, instituída naquele ano. [2]

11. Sou casado, desde 1963, com *Ana Maria Matos Carvalho*, psicanalista, com quem vivo até hoje. Tivemos dois filhos: *André Felipe Matos de Carvalho*, † economista e engenheiro de sistemas da Câmara dos Deputados, casado com *Patrícia Baptista de Carvalho*, † pesquisadora da Embrapa; e *Alexandre Matos de Carvalho*, licenciado em letras e funcionário da Caixa Econômica Federal, casado com *Flávia Chaves de Carvalho*, professora. Desses casamentos resultaram cinco netos – Felipe, Miguel e Ivan (filhos de André Felipe e Patrícia) e Luíza e Laura (filhas de Alexandre e Flávia) – que valorizam e alegram nossas vidas.

---

[2] Arrojado Lisboa foi o primeiro dirigente da Inspetoria de Obras Contra as Secas-IOCS, criada em 1909, de novembro de 1909 a agosto de 1912. Dirigiu também a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas-IFOCS, instituída em 1919, de janeiro de 1920 a março de 1927. Veja-se, sobre o assunto: PAIVA, Melquíades Pinto. "Um brasileiro ilustre: Miguel Arrojado Ribeiro Lisboa (1872-1932)". *In:* **Revista do Instituto Histórico e Geográfico da Paraíba-IHGP,** N° 37, Ano XCV, João Pessoa-PB, out., 2002, set., 2003: 213-217.

REFERÊNCIAS

ABDALLAH, Hassan. **The handbook of Egypt.** Cairo, Egypt, National Publication & Printing House, 1966.

ADAMS JR., Richard H. **Development and social change in rural Egypt.** 1st edition, New York, NY: Syracuse University Press, 1986. 233 p.

ADRIANSEN, Hanne Kirstine. **Land reclamation in Egypt: a study of life in the new lands.** Danish School of Education, Aarhus University, Copenhagen NV, Denmark. Geo Forum 40(4): 664-674, Jul. 2009.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de & CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos. **Desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília-DF: IPEA/ IPLAN, 1976, 186 p., il.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. "A execução do planejamento; o que se obteve em dois anos com o II PND. ***Política.*** Brasília-DF: Fundação Milton Campos, (4): 51-9, abr./jun., 1977.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **O planejamento de governo no Brasil**. Brasília-DF: IPEA, 1975, 18 p. Mimeogr.

ALMANAQUE Abril 1976. São Paulo, Ed. Abril, 1975, 668 p., il.

ALMEIDA, Rômulo B. "Prefácio." *In:* PEREIRA, Jesus Soares. **Petróleo, energia, siderurgia: a luta pela emancipação.** Rio de Janeiro-RJ: Paz e Terra, 1975. p. 15-25.

ALMEIDA, Rômulo B. **Clientelismo contra desenvolvimento.** Salvador, Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, Salvador-BA: 1958.

ALMEIDA, Rômulo B. Coord. **Planejamento do combate às secas.** Rio de Janeiro-RJ: Banco do Nordeste do Brasil/Comissão Incorporadora, 1953. (Publicação n. 4.) Mimeog. 69 p.

ALMEIDA, Rômulo B. **Desenvolvimento nacional e problemas regionais**. Salvador-BA: Comissão de Planejamento Econômico da Bahia, 1958.

ALVES, Adriana Melo. “Prefácio”, p. 7-8. *In:* MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antonio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 2.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2017. 475 p..: il.: gráfs.; maps. color.

ALVES, José Eustáquio Diniz. “Futuro da Índia: o país mais populoso do mundo e sem água potável.” *In:* https://www.ecodebate.com.br/2020/01/03/futuro-da-india-o-pais-mais-populoso-do-mundo-e-sem-agua-potavel-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/ acesso em 24 nov. 2020.

ANDRADE, Francisco Alves de & DUQUE, J. Guimarães. **Da agricultura ecológica à agronomia social.** Fortaleza-CE: Universidade Federal do Ceará-UFC, 1971. 80 p.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. “Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula”, p. 157-171. *In:* **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** Emir Sader (org.). – São Paulo-SP: Boitempo; Rio de Janeiro-RJ: FLACSO Brasil, 2013. 1ª ed., maio, 2013. 382 p.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. “A contribuição da experiência do Seridó”. *In*: CRUZ, José Luís Vianna (Org.); ARAÚJO, Tânia Bacelar de; SCHREIBER, Waltraud Maria et al. **Brasil, o desafio da diversidade:** experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro-RJ: Ed. Senac Nacional, 2005: 11-47. 288 p. il. (Inclui bibliografia.)

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Por uma Política Nacional De Desenvolvimento Regional”. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza-CE, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun., 1999.

ARRUDA, Danilo Raimundo de. **Quinze anos sem política regional: uma análise dos planos do governo federal para o Nordeste de 1994 a 2009.** João Pessoa-PB: 2010. 247 f. (Dissertação de Mestrado.) (Em meio digital.)

ATLAS Mirador Internacional. **Enciclopédia Britânica do Brasil Publicações Ltda**. (S. n. t.)

AZEEZ, N. P. Abdul, editor, & AKHTAR, S. M. Jawed, editor. **Rural development in India.** Delhi, India: Kalpaz Publications, 2016. 409 p.

BACHELARD, Gaston. **A formação do Espírito Científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro-RJ: Contraponto, 1996. 314 p.

BAIROCH, Paul. **Revolución industrial y desarrollo.** Traducción de Florentino M. Torner. 5ª edición em español. México, Siglo Veintiuno Editores, 1978. xvi + 395 p.

BANCO MUNDIAL. **Desarrollo rural; documento de política setorial. Washington**, DC, 1975.

BANCO MUNDIAL. **Reforma de tenencia de la tierra; documento de política setorial.** Washington, D. C., 1975, p. 72-73. (Quadro 1.6.) 98 p.

BANCO MUNDIAL. **Reforma de tenencia de la tierra; documento de política setorial.** Op. cit., p. 81 (Quadro 1.11).

BARBOSA, Jayme. **Crônicas recolhidas.** Salvador-BA: Ed. do autor, 2009. 216 p.

BARCA, F. "An agenda for a reformed cohesion policy: a place-based approach to meeting the European Union challenges and expectations." Roma: [s.n.], Apr. 2009. Disponível em: <https://goo.gl/2oCuwu>. *In:* COLOMBO, Luciléia Aparecida. "As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: aproximações e distanciamentos." *In:* COLOMBO, 2020: 227.

BELD, C. A. van den. **The Central Planning Bureau at work.** The Hague, Netherlands, Central Planning Bureau, 1970. Mimeogr.

BERELSON, Bernard et alii. "Población mundial: informe del estado de la población para 1974". *In:* **lnformes sobre población/planificación familiar.** Bogotá, Colombia, Asociación Colombiana para el Estudio de la Población (ACEP), (15), jan., 1974.

BERTHAUD, Claude. **Le marché commun**. Paris, Masson et Cie, Éditeurs: 1975. 288 p.

BLACK, Maggie. **The Atlas of Water: mapping the world's most critical resource.** 3rd Ed., Oakland, California, University of California Press, 2016. 130 p. il.

BORGES, Manfredo Cássio de Aguiar. "Entrevista". *Terra árida da Espanha abre-se em campos de grande produtividade*. **O Povo**, Fortaleza-CE: 02/11/1983.

BRANDÃO, Carlos Antonio. "As ausências e os elos faltantes das análises regionais no Brasil e a proposição de uma agenda de pesquisas de longo prazo", p. 305-348. *In:* MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antonio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 1.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2017. 475. p.: il.: gráfs.; maps. color.

BRANDÃO, Carlos Antonio. "Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial", p. 151-186. *In:* MONTEIRO NETO, Aristides. (Organizador); Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 2.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2020: 151-186. 352 p.: il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia.

BRANDÃO, Carlos Antonio. "Prefácio." *In:* CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional, um problema político.** 2ª ed. – Campina Grande-PB: EDUEPB, 2014: 11-17. 340 p. il.

BRANDÃO, Carlos Antonio. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais.** Campinas-SP: Unicamp, 2004. (Tese de Livre Docência.) 206 p.

BRANDÃO, Carlos Antonio. **Produto 1 – Sistematização das principais dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial.** (Projeto Estruturador: "Desenvolvimento Regional no Brasil: formulação de agenda e proposição de políticas territoriais".) Brasília-DF: IPEA, Dirur. Coere, jul., 2016: 7.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2007. 240 p.

BRASIL Constituição, 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil;** Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional N° 1, de 17 de outubro de 1969, e as alterações feitas pelas Emendas Constitucionais N°s 2, de 09 de maio

de 1972; 3, de 15 de junho de 1972; 4, de 23 de abril de 1975; 5, de 28 de junho de 1975; 6, de 04 de junho de 1976; 7, de 13 de abril de 1977; e 8, de 14 de abril de 1977. Brasília, 1977, pp. 66-68.

BRASIL. **Ato Complementar N° 43, de 29 de janeiro de 1969.** (S. n. t.)

BRASIL. **Ato Complementar N°76, de 21 de outubro de 1969.** (S. n. t.)

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro-RJ: 01/07/1961, Seção I, Suplemento ao N° 104.

BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Econômico. **Programa nacional de alimentação e nutrição-Pronan.** Brasília-DF, 1976.

BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.** 2ª ed. Recife-PE: Sudene, 1967. 92 p.

BRASIL. **Decreto N° 38.144, de 1° de fevereiro de 1956.** Cria o Conselho do Desenvolvimento, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 51.152, de 05 de agosto de 1961.** Cria a Comissão Nacional de Planejamento. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 53.914, de 11 de maio de 1964.** Define as atribuições do Ministério de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 55.722. de 02 de fevereiro de 1965.** Cria o Conselho Consultivo do Planejamento (CONSPLAN), e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 57.050, de 11 de outubro de 1965.** Dá nova redação aos diversos artigos do Regulamento da Lei N° 4.216. de 06 de maio de 1963, aprovado pelo Decreto N° 52.149, de 25 de junho de 1963. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 61.110, de 28 de julho de 1967.** Dispõe sobre a inclusão em outros órgãos da administração pública federal, do pessoal do extinto Conselho Nacional de Economia. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 62.743, de 21 de maio de 1968.** Retifica o Decreto N° 61.110, de 28 de julho de 1967. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 64.016, de 22 de janeiro de 1969.** Altera a denominação do Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada-IPEA, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 71.353, de 09 de novembro de 1972.** Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 73.627, de 13 de fevereiro de 1974.** Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 74.607, de 25 de setembro de 1974.** Dispõe sobre a criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia). (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 74.794, de 30 de outubro de 1974.** Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste). (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 75.320, de 29 de janeiro de 1975.** Dispõe sobre a criação do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro). (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 75.370, de 13 de fevereiro de 1975.** Institui mecanismo de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto N° 78.299, de 23 de agosto de 1976.** (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 1.106. de 16 de junho de 1970.** Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 1.119. de 06 de julho de 1971.** Institui o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste-Proterra, altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 1.274, de 30 de maio de 1973.** Prorroga, até 1976, inclusive, a vigência do Decreto-Lei N° 1.124, de setembro de 1970, que permite deduções do imposto de renda das pessoas jurídicas para fins de alfabetização. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 221, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 295, de 28 de fevereiro de 1967.** Cria Comissão Liquidante da Acervo do Conselho Nacional de Economia. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 301, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, aprova o I Plano Diretor, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, cria a Superintendência de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste-Sudesul, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 55, de 18 de novembro de 1966.** Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 719, de 31 de julho de 1969.** Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 756, de 11 de agosto de 1969.** Dispõe sobre a valorização econômica da Amazônia, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 764. de 15 de agosto de 1969.** Autoriza a constituição da sociedade por ações Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais-CPRM, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 770, de 19 de agosto de 1969.** Autoriza a União a constituir a Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A., e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Decreto-Lei N° 880, de 18 de setembro de 1969.** Dispõe sobre a instituição do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional.** Rio de Janeiro-RJ: 08/12/1961, Seção I, Suplemento ao N° 218.

BRASIL. **Lei Complementar N° 9, de 11 de dezembro de 1910.** Dá nova redação ao Art. 10 da Ato Complementar N° 43, de 29 de janeiro de 1969, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei N° 3.995, de 14 de dezembro de 1961.** Aprova o Plano Diretor da Sudene para o ano de 1961, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 4.216, de 06 de maio de 1963.** Estende a Região Amazônica os benefícios do Artigo 34 da Lei N° 3.995(*), de 14 de dezembro de 1961 (Plano Diretor da Sudene). (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 4.344, de 21 de junho de 1964.** Cria o cargo de Ministro Extraordinário e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 4.357, de 16 de julho de 1964.** Autoriza a emissão de Obrigações do Tesouro Nacional, altera a legislação do imposto sobre a renda, e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 5.106, de 02 de setembro de 1966.** Dispõe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 5.314, de 07 de dezembro de 1961.** Altera dispositivos da Lei N° 5.173, de 27 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 5.331, de 11 de outubro de 1967.** Inclui, na competência do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, atribuição do extinto Conselho Nacional de Economia. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 6.036, de 01 de maio de 1914.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento

Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 6.118, de 09 de outubro de 1914.** Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N° 970, de 16 de dezembro de 1949.** Dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N°5.113, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N°5.114, de27 de outubro de 1966.** Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da Região Amazônica e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL. **Lei N°5.457, de 20 de junho de 1968**. Altera o Parágrafo 1° do Artigo 1° e Alíneas "a" e "c" do Artigo 6° da Lei N° 5.365(*), de 1° de dezembro de 1967, que cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco), e dá outras providências. (S. n. t.)

BRASIL**. Leis, decretos**, etc. Leis N° 5.173/1966 (Sudam), 5.892/1969 (Sudene) e 5.365/1967 Sudeco); Dec.-Lei N° 576/1969 (Sudesul) e Lei Complementar N° 31/1977. (S. n. t.)

BRASIL. Ministério do Interior. **Contribuição do Ministério do Interior para o II Plano Nacional de Desenvolvimento;** período 1975-1979 (versão preliminar). Brasília-DF: 1974. 159 p. Mimeogr.

BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria de Planejamento e Operações. **As desigualdades regionais no Brasil e os incentivos fiscais.** Brasília-DF: 1976, 44 p., il.

BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria Geral. **Balanço das ações governamentais em curso no Nordeste (com ênfase no período 1974-1977).** Brasília-DF: 1977.

BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. **Balanço das ações realizadas pelo Ministério do Interior no período 1974-1978.** Brasília-DF: 1978. Mimeogr.

BRASIL. Minter/SUDENE; SEPLAN-PR. IPLAN; MINAGRI & MEAF/INCRA. **Projeto Nordeste;** concepção básica. Versão preliminar. Recife-PE: Sudene, abr., 1984, p. 11.

BRASIL. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de governo.** Brasília-DF: 1970. 265 p.

BRASIL. **Regulamento da Lei N° 5.106, de 02 de setembro de 1966.** (S. n. t.)

BRASIL. **Regulamento da Lei N°4.216, de 06 de maio de 1963.** Estende à Região Amazônica os benefícios do Artigo 34 da Lei N° 3.995, de 14 de dezembro de 1961 (Plano Diretor da Sudene). (S. n. t.)

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) /Ministério do Interior-Minter/Ministério da Agricultura-Minagri. **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-Polonordeste).** Brasília-DF, Minter, 1976; e ii) BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) /Ministério do Interior-Minter/Ministério da Agricultura-Minagri. **Polonordeste: manual de administração**. Recife-PE: SEPLAN-PR, 1977, Mimeogr.

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/ Ministério do Interior/Ministério da Agricultura. **Programa de desenvolvimento de áreas integradas do Nordeste-Polonordeste.** Brasilia-DF: Minter, 1976, Mimeogr.

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/ Ministério do Interior/Ministério da Agricultura. **Polonordeste: manual de administração.** Recife-PE: SEPLAN-PR, 1977.

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/ Ministério do Interior/Ministério da Agricultura. **ll Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).** Brasília-DF: 1974.

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República/ Ministério do Interior/Banco Central do Brasil. **Polonordeste: diretrizes para o planejamento.** Brasília-DF: SEPLAN-PR, 1976. Mimeogr.

BRASIL. Serviço de Estatística da Educação e Cultura. **Sinopses estatísticas do ensino primário e secundário.** Rio de Janeiro-RJ: 1970.

BRASIL. **Sistema de planejamento federal;** legislação básica. Brasília-DF: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Secretaria-Geral, 1973. 187 p.

BRASIL. Sudene. **II plano nacional do desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste: 1975-1979**. Recife, 1975. (S. n. t.)

BRASIL. Sudene. **Programa de apoio ao pequeno produtor rural;** relatório plurianual 1985/1989. Recife-PE; Sudene. Diretoria do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor-DPP, 1989, p. 5.

BRASIL. Sudene. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semiárida do Nordeste;** Projeto Sertanejo. Recife-PE: Minter/ SUDENE, set., 1976, p. 60. (Apêndice 5.)

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste**;** legislação básica, Lei 3.692, de 15/12/1959 (institui a Sudene), D. O. de 16.12.1959, Decreto 47.890, de 09/03/1960 (Regulamento da Sudene), D. O. de 10/03/1960. Rio de Janeiro-RJ: Presidência da República, 1960. 36 p.

BROWN, Lester R. **Seeds of change: the green revolution and development in the 1970's.** New York: Praeger Publishers, 1970. 208 p.

BUARQUE, Cristovam. "Necessidade e demanda". **Correio Braziliense.** Brasília-DF: 14 de abril de 2004, p. 11.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos;** planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis-RJ: Vozes, CNPq, 1984. 182 p.

CAMPILLI, Pietro. "Depoimento analítico." *In:* ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. "A experiência brasileira de planejamento." *In:* SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de

Oliveira. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro-RJ: José Olympio, 1974. 258 p.

CANO, Wilson. "Auge e inflexão da desconcentração econômica regional." *In:* AFFONSO, Rui Brito Álvarez & BARROS, Pedro Luiz. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo-SP: Fundap, 1995: 399-415. 516 p.

CANO, Wilson. "Prefácio", p. 11-19. *In:* MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antonio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 1.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2017. 475 p. il.: gráfs.; maps. Color.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005.** 3ª ed. revista e ampliada. São Paulo-SP: Editora UNESP, 2008. 294 p.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995.** 2ª ed. ver. aum. Campinas-SP: Unicamp. IE, 1998. (30 Anos de Economia – Unicamp, 2.) 421 p.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970).** Campinas-SP: Unicamp, 1981. Tese (Livre Docência.) 447 p.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** Rio de Janeiro-RJ: DIFEL, 1977. 320 p.

CARRERA-FERNANDEZ, José & GARRIDO, Raymundo-José. **Economia dos recursos hídricos**. Salvador-BA: Edufba, 2002. 458 p.

CARVALHO, Otamar de. "Das secas, açudagem e lavouras xerófilas ao desenvolvimento do Nordeste. (Entrevista)." *In:* **Celso Furtado: a esperança militante (Depoimentos)**. Vol. 2. Cidoval Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa (Organizadores). – Campina Grande-PB: EDUEPB, 2020: 109-168. 392 p. il.

CARVALHO, Otamar de. "SUDENE 40 anos: a herança" – Cadernos do Nordeste – A SUDENE que deu certo (outubro 2000). Recife-PE. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/JC/cadernosdonordeste/ne27102.htm>. Acesso em: 26 de jun. 2015.

CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional, um problema político.** 2ª Ed., Campina Grande-PB: EDUEPB, 2014. 340 p. il.

CARVALHO, Otamar de. "Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil". **Revista Política e Planejamento Regional,** Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dez., 2014: 295-310. ISSN 2358-4556.

CARVALHO, Otamar de. "Nordeste: a Falta que o Planejamento Faz". *In:* GONÇALVES, Maria Flora, Carlos Antônio Brandão e Antônio Carlos Filgueira Galvão. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003: 303-366. 728 p.

CARVALHO, Otamar de. "A transformação das vantagens comparativas em vantagens competitivas: o desenvolvimento recente do Submédio São Francisco." *In:* **Desenvolvimento da agropecuária irrigada no Vale do São Francisco: problemas e perspectivas.** Petrolina-PE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas em Pernambuco (SEBRAE-PE), 1997: 53-73. **Anais.** 154 p. (Trabalho apresentado no dia 21/11/1996, no III Seminário Internacional de Frutas Tropicais, realizado em Petrolina-PE, no período de 20 a 23 de novembro de 1996.)

CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional, um problema político.** 1ª Ed., Brasília-DF: Campus: 1979. 292 p.

CARVALHO, Otamar de. "Desenvolvimento rural integrado: nova estratégia para a redução da pobreza no campo." *In:* **Revista Econômica do Nordeste,** BNB, Fortaleza-CE: Vol. 10, N° 2, abr./jun., 1979: 431-494.

CARVALHO, Otamar de. "Programa de desenvolvimento rural integrado de áreas prioritárias do Nordeste." **Boletim de Agricultura,** Sudene, Recife-PE, 2 (3): 35-60, jul/dez., 1974.

CARVALHO, Otamar de et alii. **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste.** Brasília, Ministério do Interior, 1973. 267 p., il.

CARVALHO, Otamar de. **Ações no campo do desenvolvimento regional.** Brasília-DF: Minter. Secretaria-Geral, 1973. 65 p.

CARVALHO, Patrícia Nasser de. **A política agrícola comum da Europa: controvérsias e continuidade.** Brasília-DF: Rio de Janeiro-RJ, IPEA, dez., 2016. 112 p. (Texto para Discussão, 2258.) (ISSN 1415-4765).

CASTRO, Antônio Barros de. **7 ensaios sobre a economia brasileira.** Rio de Janeiro-RJ, Forense, 1971, 2 v.

CAVALCANTI, Clóvis. **Introdução à economia do Nordeste.** Guarujá-SP: ANPEC, 1976, p. 22. (IV Encontro Nacional de Economia, Guarujá-SP, 8 a 10 de dezembro de 1976). Mimeogr.

CEARÁ. **II plano de metas governamentais (1979-1983).** Fortaleza-CE: Imprensa Oficial do Ceará, 1979, p. 66, v. 1 (Diagnóstico).

CEDRAZ, Milton. **Gestão sistêmica da água.** Salvador-BA: Superintendência de Recursos Hídricos-SRH, 2003. 168 p.

CENTRO de Estudos do Nordeste. **Por que o Cenor?** Recife-PE, Cenor. 51 p. Mimeogr.

CHIBBER, Vivek. **Locked in place: state-building and the industrialization in India.** Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003, p. 3. 336 p. (Second printing.)

CHONCHOL, Jacques. **Metodologia para formular un programa de desarrollo agrícola.** Recife-PE: Sudene. Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, 1963. 127 p. Mimeogr.

CHURCHILL, Winston. **Minha mocidade.** Tradução Carlos Lacerda. 2ª ed. Rio de Janeiro-RJ, Nova Fronteira, 2011. 432 p.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010).** Campinas-SP: Unicamp, 2014. 214 p. il.

COHEN, Michael A. "Las ciudades en los países em desarrollo: 1975-2000." Washington, D. C.: **Finanzas y desarrollo,** 13(1); 12-15, mar. 1976.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento.** São Paulo-SP: Perspectiva, 1976. 174 p.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. "As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: aproximações e distanciamentos." *In:* MONTEIRO NETO, Aristides. (Organizador); Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 2.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2020: 189-246. 352 p.: il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **A ascensão e queda de uma instituição: a SUDENE no sistema federativo brasileiro**. São Carlos-SP: Universidade Federal de São Carlos-UFSCar, 2013. 332 f. (Tese de Doutorado.)

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: aproximações e distanciamentos.** Brasília-DF: Ipea, 2019. 76 p. (Texto para Discussão.) *Apud:* GRAZIANO, P. "La nuova política regionale italiana: il ruolo dell'europeizzazione." *In*: FABBRINI, S. **L'europeizzazione dell'Italia**: l'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane. Roma: Editori Laterza, 2003, p. 80-107. Padova, 2014.

COMPATER. **A organização como base para um programa de apoio aos agricultores de baixa renda.** Brasília-DF: Ministério da Agricultura, Comissão de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural-Compater, 1975. Mimeogr.

CONFEDERAÇÃO Nacional da Indústria-CNI. Serviço Social da Indústria. Divisão de Estudos e Planejamento. "Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste, Garanhuns, Pernambuco: 25/04 a 03/05/1959." **Anais.** Rio de Janeiro-RJ: Revista Desenvolvimento & Conjuntura, 1959. Vol. I: 348 p. e Vol. 2: 490 p.

COQUETI, Willer Nogueira. **Um panorama histórico das desigualdades regionais a partir da macrorregião Nordeste.** Araraquara-SP: Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho, 2015. 89 f.

COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento governamental: a experiência brasileira.** Rio de Janeiro-RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1971. 633 p.

COSTA, Rubens Vaz da. **O primeiro passo: um testemunho sobre o Nordeste.** Rio de Janeiro-RJ: APEC Editora, 1973. 408 p.

CRUZ, José Luís Vianna (Org.); ARAÚJO, Tânia Bacelar de; SCHREIBER, Waltraud Maria et al. **Brasil, o desafio da diversidade:** experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro-RJ: Ed. Senac Nacional, 2005. 288 p. il. Inclui bibliografia.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**: Campanha de Canudos. São Paulo-SP: Martin Claret, 2002. 637 p.

D'APOTE, Vicenzo et alii. **Bases para uma política de colonização e reforma agrária no Nordeste do Brasil.** Recife-PE: Sudene, Departamento de Agricultura e Abastecimento-DAA, 1972, p. 45 (Quadro 11.4). Mimeogr.

DALAND, Robert T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro.** Rio de Janeiro-RJ: Lidador, 1969. 218 p.

DÉLÉGATION à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Regionale-DATAR. **L'aménagement du territoire: une politique et ses moyens.** Paris, DATAR, juillet 1975. 46 p.

DHAVAN, B. D. **Irrigation in India's agricultural development: productivity, stability, equity.** New Delhi, Newbury Park, London, Sage Publications, 1988. 268 p.

DICIONÁRIO Geográfico 1977. **Almanaque Mundial.** São Paulo-SP: Ed. Três, 1977. 640 p., il.

DIRECTORATE-GENERAL for Public Works and Water Management, Access Apr. 10, 2020, https://en.wikipedia.org/wiki/Directorate-GeneralforPublicWorksandWaterManagement.

DUBEY, V. K. "Role of agricultural universities in agricultural research, extension and training." *In:* **Extension Education Institute.** Nilokheri, Haryana, 1975: 52-55. 170 p.

DUMONT, René. **Terres vivantes: voyages d'un agronome autour du monde**. Paris: Plon, 1961. 340 p.

DUQUE, J. Guimarães. **Perspectivas nordestinas.** (Obra póstuma). Apresentação de Camilo Calazans de Magalhães. Nota prévia de Francisco Alves de Andrade. Fortaleza-CE: BNB/ETENE, 1982. 337 p.

DUQUE, J. Guimarães. **O Nordeste e as lavouras xerófilas.** Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil S. A., 1964. 259 p.

DUQUE, J. Guimarães. **Solo e água no polígono das secas.** Fortaleza-CE: DNOCS, 1953. 306 p.

EDITORIAL. "O FIM da Sudene; com a omissão de políticos do Nordeste, o governo federal fecha a Sudene". **O Povo,** Fortaleza-CE: 5 maio, 2001, p. A-6.

EGLER, Claudio A. G. **Rurbanização: via alternativa para conter a degradação ambiental no Semiárido Brasileiro.** Fortaleza-CE: Second International Conference on Impacts of Climate Variation and Sustainable Development in Semiarid Regions – II ICID. (A Contribution do Rio + 20), ago., 2010. (Laboratório de Gestão do Território, UFRJ-CNPq.) (11 Slides.)

EGLER, Claudio A. G. **Crise e questão regional no Brasil.** Campinas-SP: Universidade Estadual de Campinas-Unicamp, Instituto de Economia, 1993. (Tese, Doutorado.) 241 p.

EGYPT. **The Specialized National Councils Magazine.** Cairo, 1, Jun. 1976. Edited by the General Secretariat of the Specialized National Councils.

EGYPT. Central Agency for Public Mobilization and Statistics. **Statistical handbook.** Cairo: 1973.

EGYPT. **The new land.** Cairo: The Egyptian Organization for Cultivation and Land Development, 1973.

EGYPT. **Mariut and North Tahrir Sectors: soils, reclamation, agricultural and rural development.** Cairo: General Egyptian Organization for Land Cultivation and Development & FAO/UNDP Regional Seminar on Reclamation and Management of Calcareous Soils, 1972.

EL-ABD, Salah. **An approach to integrated rural development in Africa.** Sirs El-Layyan, Menoufia, Egypt, Regional Centre for Functional Literacy in Rural Areas for the Arab States-ASFEC, 1973.

EL-ABD, Salah. **Nile resettlement in respect of development of rural infrastructure and industrialization and the relevance of this experience for application elsewhere.** Cairo: Ministry of Land Reclamation, Egyptian Authority for Cultivation and Development, 1974.

EL-KAMMASH, M. M. "Economic development and planning in Egypt", Access in: 03 Feb. 2020, https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/19681802133.

EL-KAMMASH, Magdi M. **Economic development and planning in Egypt.** Foreword by Joseph J. Spengler. New York, Frederick A. Praeger, Publishers, 1968. 409 p.

ENCICLOPÉDIA Wikipedia. **Regiões da Itália.** Cf. https://pt.wikipedia.org/wiki/RegiõesdaItália). (Acesso. Abr. 2019.)

ESPAÑA. “Resumen estadístico de las realizaciones del IRYDA hasta el 31 de diciembre de 1974.” *In:* ESPAÑA. **IRYDA: fines y atividades.** Madrid, Ministerio de Agricultura. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, 1973.

ESPAÑA. **Anuario de estadística agraria.** Madrid, Ministerio de Agricultura. Secretaria General Tecnica, 1974.

ESPAÑA. **España, en síntesis.** Madrid: Servicio Informativo Español, 1971.

ESPAÑA. **IRYDA: fines y atividades.** Madrid, Ministerio de Agricultura. Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, 1973.

ESPAÑA. **Las marismas del Guadalquivir: zona irrigável Almonte-Marismas.** Madrid. Ministerio de Agricultura, IRYDA, 1975, N° 17.

ESPAÑA. **Zona del bajo Guadalquivir.** Madrid, Ministerio de Agricultura, IRYDA, 1975, N° 12.

FABBRINI, S. **L’europeizzazione dell’Italia**: l’impatto dell’Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane. Roma: Editori Laterza, 2003, p. 80-107. Padova, 2014.

FAO. **Country Programming Framework (CPF). Government of Egypt 2012-2017.** Jointly Prepared by The Ministry of Agriculture and Land Reclamation of the Government of Egypt and The Food and Agriculture Organisation of the United Nations -FAO. Rome, Italy, March 2013. (Cf. Cf. http://www.fao.org/3/a-bp605e.pdf.) (Access: 14. jan. 2020.)

FAO. **Manual de planificación agrícola.** Recife-PE: Sudene, DAA, s. d. 6 Vols. Mimeogr. (Reproduzido en Recife-PE, Brasil, para uso exclusivo de los cursos de planeamento agrícola de Sudene.) (Preparado por la Unidad Agrícola del Programa de Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile, Chile.)

FAO. **Programação do desenvolvimento agrícola.** Recife-PE: Sudene. DAA, 1964. 122 p. (Traduzido por Pedro Motta de Barros, exclusivamente

para uso interno da Sudene, do capítulo III do trabalho "A situação mundial da agricultura e da alimentação/1960", da série anual publicada pela FAO. O texto traduzido foi feito a partir da edição em espanhol e conferida com o original em inglês.)

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 5ª ed. Porto Alegre-RS, Globo, 1979. 2 v. 750 p.

FEITOSA, Cid Olival. **Economia sergipana: origem e desenvolvimento,** p. 52. 217 p. "http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1244/index.htm". Editado por la Fundación Universitária Andaluza Inca Garcilaso para eumed.net. Acesso em: 1°/10/2020.

FERNANDES, Calazans. "Batalha do 34/18 decifrou a esfinge de Rubens, mas o futuro dos incentivos ainda é incógnito." **Diário de Pernambuco.** Recife-PE: 23/12/1966, Coluna POLIGONO.

FIGUEROA, Manuel. **O problema agrário no Nordeste do Brasil;** análise e proposições. Recife-PE: Hucitec; Sudene, 1977. 276 p.

FRANCO, Otávio & MATURANA, Sérgio. **A política de governo e a população rural de baixa renda no Nordeste.** Brasília-DF: Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico N° 36, 1978. Mimeogr.

FREJKA, Thomas. **The future of growth population.** *In:* BERELSON, Bernard et alii. "Población mundial: informe del estado de la población para 1974," **Informes sobre Población/Panificación Familiar.** Bogotá, Colombia, Asociación Colombiana para el Estudio de la población (ACEP), (15), jan. 1974.

FRIEDMANN, John & ALONSO, William. **Regional development and planning;** a reader. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1969. 722 p. (Fourth printing.)

FUNDAÇÃO IBGE. **Sinopse estatística do Brasil 1975.** Rio de Janeiro-RJ, 1975. 434 p.

FUNDAÇÃO IBGE. **Censo demográfico Brasil.** Rio de Janeiro-RJ: 1970, vol. 1 (Série Nacional).

FUNDAÇÃO IBGE. **Sinopse estatística do 8rasil 1977**. Rio de Janeiro-RJ: 1977. 628 p.

FURTADO, Celso. "Orientação da economia do Nordeste". *In:* Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste. ***Anais.*** Rio de Janeiro-RJ: Confederação Nacional da Indústria. **Revista Desenvolvimento & Conjuntura,** 1959. 2 v.

FURTADO, Celso. **Celso Furtado: a esperança militante (Depoimentos)**. [Livro eletrônico]. / Cidoval Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa (Organizadores). – Campina Grande-PB: EDUEPB, 2020. 3 vols.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil: edição comemorativa: 50 anos.** Organização Rosa Freire d'Aguiar Furtado. São Paulo-SP: Companhia das Letras, 2009. 568 p. [ISBN 978-85-359-1518-1]

FURTADO, Celso. **Não à recessão e ao desemprego.** Rio de Janeiro-RJ: Paz e Terra, 1983. 108 p. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 69.)

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil.** Rio de Janeiro-RJ: 1999. 120 p.

FURTADO, Celso. **O Brasil pós-milagre**. 2ª Ed. Rio de Janeiro-RJ, Paz e Terra, 1981. 152 p. (Coleção Estudos Brasileiros, 54.)

GADILLE, Rolande. **As políticas agrárias.** Lisboa, Editorial Estudos Cor, 1974. 146 p.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. **Política de desenvolvimento regional e inovação: a experiência da União Europeia.** Rio de Janeiro-RJ: Garamond, 2004. 272 p.

GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. "Origens históricas do dualismo regional italiano e a ascensão e queda da *Cassa per il Mezzogiorno*". *In:* **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza-CE: v. 47, n. 2. p. 181-202, abr./jun., 2016.

GANDHI, Mahatma. **An autobiography: the story of my experiments with truth/**Mohandas K. Gandhi; translated from the original in Gujarati by Mahadev Desai; with a foreword by Sissela Bok. Boston,

Massachusetts, Beacon Press, 1993. (First Beacon paperback edition published in 1957.) 528 p. [ISBN 978-0-8070-5909-8]

GARCIA, César. **Análise retrospectiva da política econômica do governo federal para o Nordeste.** Recife-PE: Sudene/DAA/PF, 1968. Mimeogr.

GLOPPER, R. J. & SMITS, H. **Reclamation of land from the sea and lakes in the Netherlands.** Lelystad, IJsselmeerpolders Development Authority, reprinted from Outlook on Agriculture, 5(2): 148-155, 1974.

GOES, Edvaldo Sobral de. **O problema da salinidade e drenagem em projetos de irrigação do Nordeste e a ação da pesquisa com vistas a seu equacionamento.** Recife-PE: Sudene, 1977. Mimeogr. (Esse trabalho consta dos Anais da Reunião sobre salinidade em áreas irrigadas, Ministério do Interior. Sudene, Fortaleza, 4 e 5 de maio de 1978.)

GOMES, Gustavo Maia. **Conflito e conciliação;** políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo. Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil, 2011. 386 p. il.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semiárido e dos cerrados nordestinos.** Brasília-DF: IPEA, 2001. 294 p.

GOODMAN, David E. "Industrial development in the Brazilian northeast, an interim assessment of the tax credit Scheme of article 34/18". *In:* ROET, Riordan, ed. **Brazil in the sixties.** Nashville, Vanderbilt University Press, 1972: 231-269. il. Mimeogr.

GOODMAN, David E. & ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de. **Incentivos à industrialização e desenvolvimento do Nordeste.** Rio de Janeiro-RJ: Fundação IPEA, 1974. 400 p.

GOVERNMENT of India. Ministry of Information and Broadcasting. Research and Reference Division. **India: a reference annual 1976.** New Delhi, 1976. 486 p. + Ad. 72.

GOVERNMENT of India. Planning Commission. **Twelfth five-year plan 2012–2017**. Economic sectors. New Delhi, 2012. 2 Vols., V. 2. 418 p.

GOVERNMENT of India. Planning Commission. **Annual plan 1975-1976.** New Delhi, 1975. 210 p.

GOVERNMENT of India. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan 1974-1979.** New Delhi, 1973. 2 Vols. V. 1. 116 p.

GOVERNMENT of India. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan 1974-1979.** New Delhi, 1973. 2 Vols. V. 2. 295 p.

GOVERNMENT of India. Planning Commission. **Economic development in different regions in India.** New Delhi, 1962. 34 p. (vi + 28 p.)

GOVERNO do Estado da Bahia. Secretaria de Infraestrutura-SEINFRA. Superintendência de Recursos Hídricos-SRH. **Plano estadual de recursos hídricos da Bahia (PERH-BA).** Salvador-BA: Consórcio Magna/BRLi, maio, 2003. 534 p. (Versão 1.0, vol. 1.)

GOVERNO do Estado de São Paulo. **Portal do Governo**, 12/09/2013, "Entenda o que é um Pôlder", acesso em: 14/04/2020, https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/entenda-o-que-e-um-polder.

GRAZIANO, P. "La nuova política regionale italiana: il ruolo dell'europeizzazione." *In*: FABBRINI, S. **L'europeizzazione dell'Italia**: l'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane. Roma: Editori Laterza, 2003, p. 80-107. Padova, 2014.

GRINDLAY, A.L., LIZÁRRAGA, C. RODRÍGUEZ, M.I. & MOLERO, E. **Irrigation and territory in the southeast of Spain: evolution and future perspectives within new hydrological planning.** Cf. Article in WIT (Wessex Institute of Technology) Transactions on Ecology and the Environment,July 2011. Criado em 19/04/2013, Acesso em: 09/03/2020, https://www.researchgate.net/profile/EmilioMolero/publication/235890683IrrigationandterritoryinthesoutheastofSpainEvolutionandfutureperspectiveswithinnewhydrologicalplanning/links/0deec5171019cccb21000000/Irrigation-and-territory-in-the-southeast-of-Spain-Evolution-and-future-perspectives-within-new-hydrological-planning.pdf.

GUHA, Ramachandra. **India after Gandhi: the history of the world's largest democracy.** 2nd edition. [Revised and Updated Edition, © 2007, 2008, 2017, 2019 by Ramachandra Guha], New York, NY, Harper Collins Publishers, 2019. 924 p.

GUHA, Ramachandra. **India after Gandhi: the history of the world's largest democracy.** 1st edition. New York, NY, Harper Collins Publishers, 2007. 893 p.

HADDAD, Paulo Roberto. "Prefácio." *In:* HILHORST, Jos G. M. **Planejamento regional: enfoque sobre sistemas.** Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 1973: 13-15.

HALL, Anthony. **Drought and irrigation in Northeast Brazil.** Glasgow, University of Glasgow, 1976, p. 111-112. Mimeogr. (PhD Thesis.) *In:* CAVALCANTI, Clóvis. Op. cit. p. 22.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã.** Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo-SP, Companhia das Letras, 2016. 444 p.

HIRSCHMAN, Albert O. **Política econômica na América Latina.** Rio de Janeiro-RJ: Fundo de Cultura, 1965. 340 p., il.

HOEKSEMA, Robert J. **Designed for dry feet: flood protection and land reclamation in the Netherlands.** Reston, Virginia: American Society of Civil Engineers, 2006. 158 p.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. "Mecanismo de orientação do setor privado." **Boletim econômico Sudene.** Recife-PE: 3 (1): 23-44, jan./mar. 1967.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. **Incentivos fiscais e desenvolvimento regional.** Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil, 1975. 274 p., il.

HOLANDA. **A Holanda em resumo.** Haia, Ministério das Relações Exteriores, 1974.

HOLANDA. **Pequena Geografia da Holanda.** Haia, Ministério das Relações Exteriores, 1974.

HUNTER, Guy, BUNTING, A. H. & BOTTRALL. Ed. **Policy and practice in rural development.** New York, N. Y.: Allanheld, Osmun & Co. Publishers, Universe Books, in association with The Overseas Development Institute, 1976. 520 p.

HUNTER, Guy. "Organisations and Institutions". *In:* HUNTER, Guy; BUNTING, A. H.; & BOTTRALL, Anthony. Ed. **Policy and practice in rural development.** New York, N. Y.: Allanheld, Osmun & Co. Publishers, Universe Books, in association with The Overseas Development Institute, 1976: 197-207.

IANNI. Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** Rio de Janeiro-RJ: Civilização Brasileira, 1971. 320 p.

INDIA. Business Standard. "600.000 ou 1 milhão? Na Índia não está clara a contagem do número de aldeias, tornando mais difícil o planejamento. "Cf. File//Users/usuario/Desktop/600,000%20or%201%20million%3F%20India%20unclear%20on%20its%20village%20count%20&%20why%20that%20matters%20%7C%20Business%20Standard%20News.webarchive. Accessed 1° dec. 2020.

INDIA Brand Equity Foundation-IBEF. "Agriculture in India: Information about indian agriculture & its importance", accessed in. 31 dez. 2019, http://www.economicsdiscussion.net/india/agriculture-india/development-of-agriculture-under-5-year-plans-in-india/21674.

INDIA. "Five-year-plans-in-India". Disponível em: http://www.economicsdiscussion.net/india/agriculture-india/development-of-agriculture-under-5-year-plans-in-india/21674 (Access, 31. dez. 2019.)

INDIA. Ministry of Agriculture & Irrigation. Directorate of Economics & Statistics. **Indian agriculture in brief.** 14th edition. New Delhi, 1975, p. 16 (Tabela 2.1a).

INDIA. Planning Commission. **Draft fifth five-year plan (1974-1979).** New Delhi, 1973.

INDIA. Ministry of Irrigation and Power. (D. O. N° IC-4 (39)/72. **Report of irrigation Commission, 1972.** New Delhi, Ministry of Irrigation and Power, 1972. 2 Vols., 434 + 493 P.

INDIA. Planning Commission. **Economic development in different regions in lndia**. New Delhi, 1962. 25 p.

ÍNDICE geral de preços; disponibilidade interna. **Conjuntura Econômica.** Rio de Janeiro, FGV, 31 (81: 211, agosto, 1977.

INTERNATIONAL Crops Research Institute for the Semiarid Tropics-ICRISAT. **ICRISAT, Annual Report 1976-1977.** Hyderabad, Andhra Pradesh: ICRISAT, 1977. 254 p.

INTERNATIONAL Crops Research Institute for the Semiarid Tropics-ICRISAT. **This is ICRISAT.** Hyderabad, Andhra Pradesh. (Folder). 1976.

INTERNATIONAL Crops Research Institute for the Semiarid Tropics-ICRISAT. **Farming systems research: 1975 program and 1974 highlights.** Hyderabad, Andhra Pradesh. (B. A. Krantz, J. Kampen and Associates.)

INTERNATIONAL financiai statistics. Washington, Fondo Monetário Internacional, 28 (12), dezembro, 1975.

INTERNATIONAL financiai statistics. Washington, Fondo Monetário Internacional, 29 (1), junho, 1976.

ISARD, Walter.[1] **Métodos de análisis regional: una introducción a la ciencia regional.** Barcelona, España: Ediciones Ariel, 1971. 815 p.

ISARD, Walter. **Methods of regional analysis: an introduction to regional science.** Cambridge, Massachusetts: The M. I. T. Press, Seventh printing, April, 1971. 784 p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Bilancio 1975;** XXVI esercizio - I - relazione. Roma, 1976. 119 p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno; industria, servizi e scuola.** Bari, Ed. Laterza, 1962, V. 5.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza. 1962, V. I.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La Cassa per il Mezzogiorno.** Roma, 1972. 28 p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma annuale 1977 per i progetti speciali e per le infrastrutture industriali.** Roma, 1977. vi+ 96 p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale per il Mezzogiorno e direttive di attuazione.** Roma, 1977. vi + 130 p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Programma quinquennale; 1965-1969.** Roma, 1968. 642 p., il.

[1] Con la colaboración de David F. Bramhall, Gerald A. P. Carrothers, John H. Cumberland, Leon N. Moses, Daniel O. Price and Eugene W. Schooler.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Regolamento generale di organizzazione e funzionamento.** Roma, 1978. 32 p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Relazione previsionale e programmatiche sugli interventi pubblici nel Mezzogiorno per l'anno 1969;** (ai sensi dell'art. 6 del testo unico n. 1.523, dei 30 giugno 1967}. Roma, 1968. 56p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Sintesi delle agevolazioni per lo sviluppo economico del Mezzogiorno.** Roma, 1969, 226 p.

ITALIA. Cassa per il Mezzogiorno. **Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno.** Roma, 1968. 228 p.

ITALIA. Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno. **Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno: 1966-1969.** Roma, 1968. 524 p.

ITALIA. Confederazione Generale dell'industria italiana. Comitato Nazionale per il Mezzogiorno. **Elementi de studio per la revisione dei meccanismi dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno.** Roma, 1975. 24 p. Mimeogr.

ITALIA. Fondazione Premio Napoli & Associazione per Lo Sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ). **Rapporto sul Mezzogiorno 1975.** Napoli, 1976. 162 p.

ITALIA. Istituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1969.** Roma, 1969.

ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1970.** Roma, 1970.

ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1971.** Roma, 1971.

ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1972.** Roma, 1972.

ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1973.** Roma, 1973.

ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1974.** Roma, 1974.

ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1975.** Roma, 1975.

ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. **Annuario statistico italiano 1976.** Roma, 1976.

ITALIA. lstituto Geografico de Agostini. **Mezzogiorno settanta.** Novara, 1971.

ITALIA. lstituto per L'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno. **Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980.** IASM *Notizie*. Roma, *9* (5}, 1976.

ITALIA. lstituto per L'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno. Roma, 51 (9): 9, settembre, 1976.

ITALIA. Presidencia del Consejo de Ministros. **El estato italiano v su ordinamento.** Roma, 1976. 186 p.

ITALIA. Presidência do Conselho dos Ministros. **Esta é a Itália.** Roma, 1973. 186 p.

JAMES, Lawrence. **Raj: the making and unmaking of British India.** New York: St. Martin's Griffin, 1997. 722 p.

JOSHI, Amardeep Singh. **Economics of irrigation.** Ludhiana, Punjab, Gagan Publishers, 1987. 198 p.

JURADO ALMONTE, José Manuel. Dir. **Recursos, potencialidades y modelos turísticos en el Bajo Alentejo, Algarve y provincia de Huelva.** Huelva, España: Universidad de Huelva, 2011. [Colactánea (Universidad de Huelva)]. 463 p.

KAIJSER, A. "System building from below: Institutional change in Dutch water control systems." *Technology and Culture,* 43 (July), 521-548. *Apud:* HOEKSEMA, 2006: 125.

KASPRZYKOWSKI, José Walter de A. **Programa de aproveitamento de recursos hídricos: avaliação e recomendação**; relatório final.

Fortaleza-CE: BNB/ETENE, jun., 1983. 90 p. (Documento preliminar elaborado no âmbito do Grupo III do Projeto Nordeste.)

KASSIM, Yumna; MAHMOUD, Mai; KURDI, Sikandra; and BREISINGER, Clemens. **An agricultural policy review of Egypt: first steps towards a new strategy.** Cairo, Egypt, Egypt Strategy Support Program-EgSSP. International Food Policy Research Institute-IFPRI, Regional Program, Working Paper, 11, Aug. 2018, 31 p., p. 5, Access in: 22 fev., 2020, https://www.researchgate.net/publication/327051377Anagricultural-policyreviewofEgyptFirststepstowardsanewstrategy. [2]

KELLY, Maria do Socorro Barros & FERRAZ, Nara Pires. **Força de trabalho e emprego no Nordeste: 1968-1972.** Recife-PE: Minter/Sudene/ Departamento de Recursos Humanos-DRH, 1975. Mimeogr.

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro.** São Paulo-SP: Perspectiva, 1975. 138 p.

LAND reclamation". *In:* https://encyclopedia2.thefreedictionary.com/ Land+Reclamation. (Access in: 20. jan. 2019.)

LAPIERRE, Dominique & COLLINS, Larry. **Esta noite a liberdade.** Trad. de Ricardo Alberty e Maria Arminda Farias. Texto revisto por Fernando N. Rodrigues. São Paulo-SP: DIFEL, 1976. 598 p. (Romance.)

LIMA JR., Francisco do O' de. **Sudene e forças sociais nordestinas.** Crato-CE: RDS Editora, 2014. 172 p.

LIPTON, Michael. **Why poor people stay poor: urban bias in world development.** Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977. 470 p.

LOPES, Maurício Antônio. "Transformar riquezas naturais em progresso". Brasília-DF: **Correio Braziliense,** 12.05.2019, Opinião, p. 11.

LUCE, Edward. **In spite of gods: the rise of modern India.** New York: Anchor Books, 2008. 386 p.

[2] IFPRI is a CGIAR (*Consultative Group on International Agricultural Research*) Research Center (Conselho de Pesquisa Agrícola Internacional).

MACCIARDI, Leopoldo. “I risultati economici della política di sviluppo.” *In:* ITÁLIA. Cassa per il Mezzogiorno. **La “Cassa” e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, V. 1.

MACEDO, Hypérides Pereira de. “Recursos hídricos no semiárido: potencialidades e disponibilidades atuais e futuras infraestruturas de recursos hídricos”. *In:* SOUZA FILHO, Francisco de Assis & MOURA, Antonio Divino. Orgs. **Memórias do Fórum Natureza e Sociedade nos Semiáridos.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil; Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos-Funceme, 2006, p. 109-112. 332 p.

MACEDO, Hypérides Pereira de. **A chuva e o chão na terra do sol**. São Paulo: Maltese, 1996. 162 p.

MACIEL, M. L. **O milagre italiano**: caos, crise e criatividade. Rio de Janeiro-RJ: Relume Dumará, 1996. 204 p.

MARRAMA, Vittorio. **Problemas e técnicas de programação econômica.** Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1963. 249 p.

MARTIN, E. M. “Food and development”. *In:* HUNTER, Guy, BUNTING, A. H. & BOTTRALL. Ed. **Policy and practice in rural development.** New York, N. Y.: Allanheld, Osmun & Co. Publishers, Universe Books, in association with The Overseas Development Institute, 1976: 17-20.

MARTINE, George & PELIANO, José Carlos. **Migrantes nos mercados de trabalho metropolitanos.** Fundação IPEA, 1978.

MARTINE, George. **Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colonização no Brasil.** Brasília-DF: Projeto de Planejamento de Recursos Humanos, Brasil/PNUD/OIT, Relatório Técnico N° 37, 1978, p. 6. Mimeogr. *Apud:* SILVA, José Francisco da. “Posse e uso da terra no Brasil: arrendamento e parceria.” Brasília-DF, **Simpósio O Homem e o Campo.** Fundação Milton Campos, jun. 1976, p. 2-5, Mimeogr.

MATTOS, Carlos A. de. “Notas sobre o planejamento regional em escala nacional.” *In:* SCHWARTZMAN, Jacques, org. **Economia regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977: 435-462.

MATTOS, Margarida Maria C. L. Mattos. “Os distritos industriais italianos (DIIs): uma abordagem institucional preliminar para dialogar com a experiência brasileira.” p. 123-142 *In:* SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. Orgs. **Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local.** Rio de Janeiro-RJ: DP&A; Brasília-DF: Sebrae, 2006. 240 p.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado.** Trad. Elvira Serapicos. 1ª ed. São Paulo-SP: Portfolio-Penguin, 2014. 314 p.

MELLOR, John W. **O planejamento do desenvolvimento agrícola.** Rio de Janeiro-RJ: O Cruzeiro, 1967. 418 p.

MINISTÉRIO da Agricultura & Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR). **Programa nacional de promoção de pequenos produtores rurais (produtores de baixa renda): proposta para decisão.** Brasília-DF: 1979.

MINISTÉRIO da Agricultura-Minagri. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-Suplan. **Projeto de implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola.** Brasília-DF: fev., 1975. 29 p.

MINISTÉRIO da Agricultura/Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR). **Programa nacional de promoção de pequenos produtores rurais (produtores de baixa renda): proposta para decisão.** Brasília-DF: SEPLAN-PR. 1979.

MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Agência de Desenvolvimento do Nordeste-Adene & Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura-IICA. **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Nordeste;** desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI. Brasília-DF: MI/Adene, 2006. 181 p. (Documento de Base, 4.)

MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional-CNDR.** Brasília-DF: MI. SDR, nov., 2012. 77 p. Xerox.

MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós-2010.** Brasília-DF: MI. SDR, nov., 2010. 116 p.

MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional-SDR & Secretaria de Programas Regionais-SPR. **Política nacional de desenvolvimento regional.** Brasília-DF: MI. SDR, dez., 2003. 57 p. Xerox.

MINISTÉRIO da Integração Nacional-MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional-SDR. Grupo de Trabalho Interministerial para a Recriação da Sudene-GTI. **Bases para a recriação da Sudene**; por uma política de desenvolvimento sustentável para o Nordeste. Brasília-DF: Ministério da Integração Nacional, jun., 2003. 72 p. il. Xerox.

MINISTERIO de Agricultura, Pesca y Alimentación-MAPA. Subsecretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación. Subdirección General de Análisis, Coordinación y Estadística. **Encuesta sobre superficies y rendimientos de cultivos; informe sobre regadíos en España**. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-MAPA, 2019. 51 p.

MINISTÉRIO do Interior-Minter. **Estrutura e Funcionamento.** Brasília-DF: Minter, 1978. 84 p.

MINISTÉRIO do Interior-Minter. Secretaria-Geral. Secretaria de Planejamento e Operações. **Contribuição do Ministério do Interior para as ações do futuro governo; pré-projeto Minter-2.** Brasília-DF: dez., 1978. 477 p. Mimeogr.

MOHARAM, I. "Rural Development" Cooperative Educating Series, Omer Lofty Center for Cooperative Training. Ismailia, Egypt (in Arabic), 1990. *Apud:* SOLIMAN, Ibrahim & GABER, Mohamed. "Rural development policies in Egypt". Op. cit., p. 4.

MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antonio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 1.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2017. 475 p. il.: gráfs.; maps. color. Inclui bibliografia.

MONTEIRO NETO, Aristides; MAGALHÃES, João Carlos Ramo; COSTA, Rodrigo Portugal da; RESENDE, Guilherme Mendes & SOUSA, Alexandre Gervásio de. "Avaliação qualitativa da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos beneficiários e bancos operadores." *In:* RESENDE, Guilherme Mendes. Editor. **Avaliação de políticas públicas no Brasil:**

uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília-DF: IPEA, 2017. V. 3., 189-235.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Notas para uma agenda de estudos para o desenvolvimento regional brasileiro.** Brasília-DF: IPEA. Dirur. Coere, jul., 2016: 5 p.

MONTEIRO NETO, Aristides. "Celso Furtado: sessenta anos do seu legado à questão regional brasileira (1959-2019)." *In:* **Boletim regional, urbano e ambiental**, 21, jul. Dez., 2019, Ipea: 13-25. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=comcontent&view=article&id=35262:boletim-regional-urbano-e-ambiental-no-21-julhodezembro-2019&catid=193:dirur&directory=1 (Acesso em: 25 abr. 2020.)

MONTEIRO NETO, Aristides. "Introdução", p. 9-19. *In:* MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antonio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 1.** Rio de Janeiro-RJ: Ipea, 2017. 475. p.: il.: gráfs.; maps. color.

MONTEIRO NETO, Aristides. Organizador; Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 2.** Rio de Janeiro: IPEA, 2020. 352p. il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia.

MORETTI, Celso. "A ciência que move a agricultura". **Correio Braziliense,** Brasília-DF, 20 de março de 2020, p. 11.

MYRDAL, Gunnar. **Asian drama: an inquiry into the poverty of nations.** New York: Pantheon (a Division of Random House), 1968. (A Twentieth Century Fund Study.) 3 Vols. 2284 p.

NAIPAUL, V. S. **Índia: um milhão de motins agora.** Tradução de S. Duarte. São Paulo-SP: Companhia das Letras, 1997. 408 p.

NETHERLANDS Government. **Rural areas: chapter 1 of the Annual Report for 1971 of the National Physical Planning Agency.** The Hague, Ministry of Housing and Physical Planning, 1972. Mimeogr.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change, and economic performance.** Cambridge; Cambridge University Press, 15th edition, 2002. 152 p.

ODUM, Howard W. & MOORE, Harry Estill. **American regionalism;** a cultural-historical approach to national integration. Gloucester, Massachusetts: Peter Smith, 1966. 693 p. (Copyright, 1938 by Holt, Rinehart and Winston, Inc.; Copyright © 1966 by Anna K. Odum and Harry Estill Moore.) (Original edition: 1938, reprinted in 1966, by permission of Holt, Rinehart and Winston, Inc.)

O FIM da Sudene; com a omissão de políticos do Nordeste, o governo federal fecha a Sudene". **O Povo,** Fortaleza-CE: 5 maio, 2001, p. A-6.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista.** São Paulo-SP: CEBRAP, 1972. (Estudos CEBRAP, 2.)

OLIVEIRA, Francisco de. **A navegação venturosa;** ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo-SP: Boitempo Editorial, 2003. 141 p.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião;** Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 132 p.

PAIVA, Melquíades Pinto. "Um brasileiro ilustre: Miguel Arrojado Ribeiro Lisboa (1872-1932)". *In:* **Revista do Instituto Histórico e Geográfico da Paraíba-IHGP,** N° 37, Ano XCV, João Pessoa-PB, out., 2002, set., 2003: 213-217.

PAIVA, Melquíades Pinto. **Nordeste do Brasil: terra, mar e gente.** São Paulo-SP: Õte, 2010. 408 p.

PAIVA, Ruy Miller. **lndia. Observações agrícolas, econômicas e sociais: notas de Viagem.** Rio de Janeiro-RJ: Ministério da Agricultura, Serviço de Informação Agrícola, 1960.

PANCHAYAT Raj. Cf. https://en.wikipedia.org/wiki/Panchayatiraj(India). (Access Dez. 26. 2019.)

PATNAIK, N. **Caste and social change: an anthropological study in three Orissa villages.** Hyderabad, Andhra Pradesh: National Institute of Community Development, 1969. 76 p.

PÉREZ-DÍAZ, Victor. Ed. **Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura.** Almería: Fundación Cajamar, 2008.

PERLOFF, Harvey S. "Características principais do planejamento regional." *In:* SCHWARTZMAN, Jacques, Org. **Economia regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte-MG: CEDEPLAR, 1977: 415-434.

PESCATORE, Gabriele & WEITZ, Raanan. **Relatório sobre uma missão ao Nordeste do Brasil.** Recife-PE: Sudene, 1966. 36 p. Mimeogr.

PETROLEUM, Economist. Jan. 1975. *In:* **Documento Abril 1. Petróleo.** Rio de Janeiro-RJ, 1(1), set., 1975. 204 p.

PIZARRO, Fernando. **Salinidad en los perímetros irrigados del Nordeste de Brasil.** Fortaleza-CE: DNOCS, 1975, p. 5-6. Mimeogr.THE STATESMAN'S Yearbook; statistical and historical annual of the state of the world for the year 1976/1977. London, MacMillan, 1976.

PORTUGAL, Rodrigo & SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil.** Brasília-DF: IPEA, 2020. 138 p.: il. Inclui referências bibliográficas.

PRAJAPATI, H. R. "Rural credit market and village economies", p. 165-192. *In:* AZEEZ, N. P. Abdul, editor, & AKHTAR, S. M. Jawed, editor. **Rural development in India.** Delhi, India: Kalpaz Publications, 2016. 165 p.

PRASAD, Akhila. **Everything may wait, but not agriculture.** New Delhi: Indian Agriculture Research-ICAR, 2016. Cf. https://gulfnews.com/opinion/op-eds/everything-can-wait-but-not-agriculture-1.1688840 (Acesso em: 12 abr. 2019.)

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **I encontro dos bispos do Nordeste;** Campina Grande-PB: maio de 1956. Rio de Janeiro-RJ: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960. 276 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **II encontro dos bispos do Nordeste;** Natal – maio de 1959. Rio de Janeiro-RJ, Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960. 124 p.

PULLEY, Robert V. **Making the poor creditworthy;** a case study of the Integrated Rural Development Program in India. Washington, D. C., The World Bank, 1989. (World Bank Discussion Papers, 58.) 98 p.

RANDHAWA, M. S. **Green revolution in Punjab.** Ludhiana, Punjab, Punjab Agricultural University, 1975. 60 p.

RANGEL, Ignácio. "O desenvolvimento econômico brasileiro (1955)." *In:* RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas/ Ignácio Rangel.** Rio de Janeiro-RJ: Contraponto, 2005. 2 Vols. 1300 p.

REIS, Maurício Rangei. **Apoio governamental ao desenvolvimento do Nordeste.** Brasília-DF: Ministério do Interior, 1977. 26 p.

RESENDE, Guilherme Mendes. Organizador. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2014. V. 1. 352 p. il., mapas. Inclui bibliografia e notas biográficas.

RESENDE, Guilherme Mendes. Organizador. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2014. V. 2. 242 p. il., mapas. Inclui bibliografia e notas biográficas.

RESENDE, Guilherme Mendes. Editor. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** Brasília-DF: IPEA, 2017. V. 3 (411 p.): il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia e notas biográficas.

ROMÃO, Felipe Vasconcelos. "A transformação dos mecanismos de materialização política das identidades nacionais: o Estado autonômico espanhol e a emergência das autonomias-nação basca e catalã." **Rev. bras. polít. int. vol.56 N° 2**, Brasília-DF, July/Dec. 2013.

ROMO, Carlos Matus. "O espaço físico na política de desenvolvimento." *In:* SCHWARTZMAN, Jacques, org. **Economia, regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977: 395-414.

ROMO, Carlos Matus. **Estrategia y plan.** Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1972. 192 p., il.

ROSIER, Bernard. **Structures agricoles et développement économique.** Paris. Mouton. La Haye, 1968. 413 p. (Série Économie du Développement, 3.)

SADER, Emir. Org. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo-SP: Boitempo; Rio de Janeiro-RJ: FLACSO Brasil, 2013. 1ª ed., maio, 2013. 382 p.

SARABU, Vijay Kumar. "Rural development in India – a way forward", Cf. https://www.researchgate.net/publication/328289155_Rural_development_in_india-a_way_forward, oct. 2018.

SANTANA, Jorge. "Sudene – O poder sem donos: quarenta anos de uma utopia. Vol. 2." *In*: **Celso Furtado: a esperança militante (Depoimentos)**. Vol. 2. Cidoval Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa (Organizadores). – Campina Grande-PB: EDUEPB, 2020: 339-353. 392 p. il.

SANTANA, Jorge. **Sudene – o poder sem donos: quarenta anos de uma utopia.** Caruaru-PE: s. e., 2019. 10 p. Inédito. (Depoimento em evento comemorativo dos 60 anos da criação da Sudene, promovido pela UFPE, Campus Caruaru-PE.)

SATPATHY, T. **Irrigation and economic development.** New Delhi, Published by S. B. Nangia for Ashish Publishing House, 1984. 224 p.

SCHUMACHER, Ernst Friedrich. **O negócio é ser pequeno: um estudo de economia que leva em conta as pessoas.** Rio de Janeiro-RJ: Zahar Editores, 1977. 262 p.

SEIXAS, Mário & CONTINI, Elísio. "Perspectivas dos mercados de pulses e grãos; resumo executivo." *In:* **Série Diálogos Estratégicos-Observatórios (NT5). Índia. [**Brasília-DF]: outubro, 2017.

SEMINÁRIO sobre Desenvolvimento Regional Brasil/Comunidade Econômica Europeia. Brasília-DF: outubro 17-19, 1972. **A experiência italiana de desenvolvimento regional** (R/1764/72). Brasília-DF: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1972. 27 p. Mimeogr.

SEN, Bandhudas. **The green revolution in India: a perspective.** New York, John Wiley & Sons, 1974. 118 p.

SEPLAN-PR. **Programa de Áreas Integradas do Nordeste-Polonordeste.** Brasília-DF: SEPLAN-PR, 1974. (Cf. Exposição de Motivos Interministerial N° 269-B de 2/10/1974 & Decreto N° 74.794, de 30/10/1974.)

SHANGDIAR, Sumarlin & LIN, Yuan-Chung. "Agricultural Policy of India". Taiwan, 2018-06-01, access in 4, Mar. 2020, http://ap.fftc.agnet.org/apdb.php?id=871.

SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. Orgs. **Territórios produtivos: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local.** Rio de Janeiro-RJ: DP&A; Brasília-DF: Sebrae, 2006. 240 p.

SIMONSEN, Mário Henrique. "A imaginação reformista." *In:* SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1974. 258 p.

SINGH, Shri Tarlock. **The planning process.** New Delhi: Planning Commission, 1964.

SINHA, Basawan & BHATIA, Ramesh. **Economic Appraisal of irrigation projects in India.** Delhi, Institute of Economic Growth, Agricole Publishing Academy, 1982. Reprinted 1984. 488 p.

SOLIMAN, Ibrahim & GABER, Mohamed. "Rural development policies in Egypt". Cairo, Egypt, Zagazig University, January 2010. 16 p., https://www.egypttoday.com/Article/3/70207/LE-1-5B-investments-for-Agriculture-Ministry-under-2019-2020. [O texto de SOLIMAN & GABER faz parte de The Sustain med Project-Sustain Agriculture in the Mediterranean Partner Country. Sustainable agri-food systems and rural development in the Mediterranean Partner Countries.] [http://sustainmed.iamm.fr Sustained Working paper, N° 02, V2 (2), 10/10, 2010]. (Access, 31. Dez. 2019.)

SOUSA, Cidoval Morais de, Ivo Marcos Theis & José Luciano Albino Barbosa. "Uma agenda para pensar o desenvolvimento regional." Vol. 3. *In:* **Celso Furtado: a esperança militante (Desafios)**. Cidoval Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa (Organizadores). – Campina Grande: EDUEPB, 2020: 21-40. 464 p. il.

SOUZA BRASIL SOBRINHO, Thomaz Pompeu de. **História das secas.** Fortaleza-CE: A. Batista Fontenele, 1958, 2 v. (Edição Instituto do Ceará. Monografia, 23), v. 2 (século XX). 542 p.

SOUZA FILHO, Francisco de Assis & MOURA, Antonio Divino. Orgs. **Memórias do Fórum Natureza e Sociedade nos Semiáridos.**

Fortaleza-CE: Banco do Nordeste do Brasil; Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos-Funceme, 2006. 332 p.

SRINIVAS, V. **Planning Commission to NITI Aayog: making strategies for transforming India.** New Delhi: Press Information, Bureau Government of India, Special Service and Feature, 2017. (Access in: 20 fev. 2020.)

SUDENE. Assessoria Técnica. **A experiência do planejamento da Sudene.** Recife-PE: 1972.

SUDENE. Assessoria Técnica. Coordenação de Planejamento Regional. **Formação bruta de capital fixo do setor público do Nordeste do Brasil: 1960-1964.** Recife-PE: 1976. 37 p.

SUDENE. **II plano diretor de desenvolvimento do Nordeste, 1963-1965.** 2ª ed. Recife-PE: 1966. 100 p.

SUDENE. **II plano nacional de desenvolvimento: programa de ação do governo para o Nordeste (1975-1979).** Recife-PE: 1975. 172 p., il.

SUDENE. **III plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste, 1966-1968.** 2ª ed. Recife-PE: 1966. 188 p.

SUDENE. **IV plano diretor de desenvolvimento econômico e social do Nordeste, 1969-1973.** Recife-PE: 1968. 360 p.

SUDENE. **Municípios do Nordeste em relação a zonas geoeconômicas do polígono das secas.** Recife-PE: 1971. 71 p.

SUDENE. **Plano de desenvolvimento do Nordeste (1972-74).** Recife-PE 1971. 364 p. Mimeogr.

SUDENE. **Programa especial de apoio ao desenvolvimento da região semiárida do Nordeste: projeto sertanejo.** Recife-PE: Minter/Sudene, 1976.

SUSSMAN, Gerald Edward. **The challenge of integrated rural development in India: a policy and management perspective.** Boulder, Colorado: Westview Press, 1982. 178 + xvi p.

TÁVORA FILHO, Almir Fernandes & LEITE, Pedro Sisnando. "A estratégia de desenvolvimento rural integrado." **Revista Econômica do Nordeste,** Fortaleza-CE 8(2): 283-310, abr./jun., 1977.

THE STATESMAN'S yearbook; statistical and historical annual the states of the world for the year 1976-1977. London, MacMillan, 1976.

THEIS, Ivo Marcos. "O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira". Vol. 3. *In:* (i) **Celso Furtado: a esperança militante (Desafios)**. Cidoval Morais de Sousa, Ivo Marcos Theis, José Luciano Albino Barbosa (Organizadores). – Campina Grande-PB: EDUEPB, 2020: 43-74. 464 p. il.; e (ii) Redes (Santa Cruz do Sul. Online), v. 24, n. 3, p.334-360, setembro-dezembro, 2019.

Time. (22/03/1976.) (S. n. t.)

TOSCO, E. "Economic planning in Italy, 1949 to 1961." *In:* **Economic policy in our time.** Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1964, v. 3.

TRACABBA, Luciano. "Depoimento analítico". *In:* Cassa per il Mezzogiorno. **La "Cassa" e lo sviluppo del Mezzogiorno.** Bari, Ed. Laterza, 1962, v. 1.

TVEDT, Terje. **The river Nile in the age of the British: political ecology and the quest for economic power.** New York, NY: I. B. Tauris & Co Ltd., 2004. 456 p.

UNDP/FAO Programme in Agriculture and Related Fields in the ARE (Arab Republic of Egypt). Jun. 1972, p. 3 e 5. *In:* EL-ABD, Salah. Op. cit., p. 139-141.

UNITED Nations Development Programme. **Project Revision Form**. Project BRA/71/553/6/01/12, p. 2.

UNITED States Department of the Interior-USDI. Bureau of Reclamation-Burec. **Reclamation Handbook;** a compendium of information on the reasons for and the development, operations, and results of conserving water and reclaiming land in the western United States. Washington, D. C., 1942, [2017]. vi + 100 p. (Prepared by the Information Division.) (Conservation Bulletin, 32.) (Classic Reprint Series.) (Forgotten Books Reproduction.)

VCDD-Village Development and Building up Device. “A study on the Impact of SHROOK Program on Livelihood in Rural Regions of Egypt”. Cairo, Egypt, Modern Cooperative House Press, Mar. 2004. *Apud:* SOLIMAN & GABER. Op. cit. “Rural development policies in Egypt”. Op. cit., p. 4.

WEI, Yehua Dennis. **Regional development in China: states, globalization, and inequality.** London, Routledge, 2000. 234 p. il.

WIKIPEDIA. “Organização Territorial da Espanha”, acesso em: 17 mar. 2020, https://pt.wikipedia.org/wiki/OrganizaçãoterritorialdeEspanha.

WITTFOGEL, Karl A. **Oriental despotism: a comparative study of total power.** New Haven: Yale University Press, 1957. 556 p.

WORLD Bank. **Egypt - Land Reclamation Subsector Review.** Cairo: Europe Middle East and North Africa Region. Country Department. Agriculture Operation Division. Report N° 8.047, EGT, February 1, 1990. 87 p.

YUDELMAN, Montague. “The World Bank and rural development”. *In:* HUNTER, Guy, BUNTING, A. H. & BOTTRALL. Ed. **Policy and practice in rural development.** New York, N. Y.: Allanheld, Osmun & Co. Publishers, Universe Books, in association with The Overseas Development Institute, 1976: 21-29, p. 25.

YUDELMAN, Montague. **Proyectos de desarrollo rural integrado: la experiencia del Banco.** Finanzas y Desarrollo, Washington, D. C., 14 (1): 15-18, mar,1977.

ZARZA, Laura F. “Pasado, presente y futuro del regadío en España”, Jul, 2019, Acesso em 24/03/2020, https://www.iagua.es/noticias/redaccion-iagua/pasado-presente-y-futuro-regadio-espana. 8 p.

ZUBERO, Imanol. “Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva.” *In:* Pérez-Díaz, Víctor (ed.) **Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura.** Almería: Fundación Cajamar, 2008.

ANEXOS

ANEXO 1. PROGRAMA DE TRABALHO DO *STUDY TOUR*, REALIZADO DURANTE O PERÍODO DE 20/01/1976 A 27/03/1976

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
20/01/1976	1. Viagem Brasília/Rio de Janeiro/Roma	Eugênio Libreloto Stefanelo	Instituto de Economia Agrícola da Secretaria de Agricultura do Paraná	Brasil	Curitiba-PR
		Geraldo Barreto Soares	Secretário de Agricultura do Estado de Sergipe	Brasil	Aracaju-SE
		Humberto Manoel de Freitas	Secretário de Agricultura do Estado da Paraíba	Brasil	João Pessoa-PB
		José Otamar de Carvalho	Secretário de Planejamento e Operações do Ministério do Interior	Brasil	Brasília-DF
		Roberto Cano de Arruda	Gabinete do Secretário de Agricultura do Estado de São Paulo	Brasil	São Paulo-SP
21/01/1976	1. Prosseguimento da Viagem e Chegada a Roma	Membros do *Study Tour*	-	-	-
22/01/1976	1. Discussão na Sede da FAO do Programa de Trabalho	Dr. Alberto Fioravanti	FAO-Divisão de Análise e Política	Itália	Roma
	2. Exposição sobre a Política de Planejamento Agrícola da FAO	Dr. Antonio Peres	FAO-Economista Principal da FAO para a América Latina	Itália	Roma
	3. Exposição sobre Políticas de Nutrição	Drs. Perissé e François Patrick	FAO-Divisão de Políticas de Alimentos e Nutrição	Itália	Roma
	4. Exposição sobre as Atividades de Planejamento da FAO	Dr. J. van As	FAO-Chefe do Serviço de Assistência à Planificação	Itália	Roma
	5. Exposição sobre as Atividades de Operação da FAO	Drs. R. Duarte Torres e F. Hoyos	FAO-Chefe do Serviço de Operações para a América Latina e Oficial de Projetos, respectivamente	Itália	Roma
23/01/1976	1. Exposição sobre Trabalhos de Assistência Técnica da FAO, em Matéria de Identificação, Formulação e Avaliação de Projetos de Desenvolvimento Agrícola	Dr. Alejandro Plon Kümel	FAO-Divisão de Análise e Política	Itália	Roma
		Dr. Alberto Fioravanti	FAO-Divisão de Análise e Política	Itália	Roma
	2. Exposição de Síntese e Preparativos Finais em Relação ao Início da Viagem ao Egito e à Índia	Dr. Alejandro Plon Kümel e Dr. Alberto Fioravanti	FAO-Divisão de Análise e Política	tália	Roma
24/01/1976	1. Viagem Roma/Cairo	Membros do *Study Tour* e Alberto Fioravanti	Alberto Fioravanti atuou como Líder do Grupo na I Fase da Viagem	Egito	Cairo

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
25/01/1976	1. Contato com a FAO, no Cairo, e conhecimento preliminar do Programa a ser cumprido no Egito	Dr. Al Jaffa	FAO – Encarregado dos Negócios da Instituição no Egito	Egito	Cairo
	2. Contato com o Ministério da Agricultura e Irrigação do Egito e detalhamento final o Programa de Trabalho	Dr. Hassan Abdallah	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretor para Assuntos Internacionais	Egito	Cairo
	3. Reunião com o Ministério do Planejamento do Egito, para discutir o funcionamento do Sistema Nacional de Planejamento do País, considerando particularmente os aspectos relevantes do planejamento agrícola e suas inter-relações com o planejamento global	Dr. Ragaa Abdel – Rassul Drs. Magdi M. Abdel Samad, Hoda Abdon e Mona Abdel Wadond	Ministério do Planejamento, responsável pela Área de Planejamento Agrícola Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais	Egito Egito	Cairo Cairo
26/01/1976	1. Contato com o Serviço de Colonização do Egito (*Land Settlement Affaires*)	Dr. Hilah Abdalah Hilal	Organização Geral do Egito para Cultivo e Desenvolvimento da Terra – Presidente do Comitê	Egito	Cairo
	2. Contato com o Banco de Crédito Agrícola e Cooperativo	Drs. Solimon el Halawani (Diretor Geral), Mohamed Ali Hassan e Ali Sheita	Banco de Crédito Agrícola e Cooperativo	Egito	Cairo
	3. Reunião com a Subsecretaria para Assuntos Agrícolas e Cooperativos	Dr. Mohamed el Abd	Ministério da Agricultura e Irrigação – 1º Subsecretário para Assuntos Agrícolas e Cooperativos	Egito	Cairo
27/01/1976	Viagem a Campo às áreas dos Projetos de Recuperação de Terras: 1. Visita à Cooperativa de San Dion e a Projetos Agrícolas situados ao longo da Rodovia da Agricultura	Drs. Sarki e Hoda Abdon	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais	Egito	Cairo
	Viagem de campo às áreas dos Projetos de Recuperação de Terras: 2. Visita ao Centro Internacional de Mariut	Drs. Abdel Wahab Abou Elkheir (Vice-Diretor do Centro) e Ragai Awadalla Gabriel, além de vários técnicos do Centro	Organização Geral o Egito para Cultivo e Desenvolvimento da Terra – Centro Internacional de Mariut		
	3. Viagem para Alexandria (onde o Grupo e Acompanhantes pernoitaram)	-	-	-	-
28/01/1976	(Continuação da Viagem a Campo) 1. Visita ao Projeto de North Taharia, no Complexo de Mariut	Dr. Adel Helmy	Diretor-Geral do Setor de North Taharia	Egito	Cairo
	2. Visita à Cooperativa de Tanta (capital da província de Gharbia), reunião com sua Diretoria e visita a áreas agrícolas vizinhas	Drs. Mohamed El Abd, Hoda Abdon e Sarki	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais e Subsecretaria para Assuntos Agrícolas e Cooperativos	Egito	Cairo
	3. Regresso ao Cairo	-	-	-	-
29/01/1976	1. Visita ao Museu Nacional de Agricultura e ao Museu Nacional do Egito	Drs. Magdi M. Abdel Samad, Hoda Abdon e Mustafa Hassan	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais – e Museu Nacional do Egito	Egito	Cairo

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
29/01/1976	2. Visita às Pirâmides, no Planalto de Gizé	Drs. Magdi M. Abdel Samad, Hoda Abdon e Mona Abdel Wadond	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais	Egito	Cairo
30/01/1976	1. Visita à cidade de Mohamed Ali e observação dos aspectos urbanos das áreas circunvizinhas do Cairo	Drs. Magdi M. Abdel Samad, Hoda Abdon e Mona Abdel Wadond	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais	Egito	Cairo
31/01/1976	1. Reunião com a representação local da FAO, no Egito, para sintetizar os trabalhos realizados no País	Dr. Al Jaffa	FAO – Encarregado dos Negócios da Instituição no Egito	Egito	Cairo
	2. Reunião de Síntese com o Ministério da Agricultura e Irrigação	Drs. Hassan Abdallah, Sarki e Magdi M. Abdel Samad	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais	Egito	Cairo
	3. Viagem do Cairo para Nova Delhi, na Índia	-	-	-	-
1º/02/1976	1. Chegada a Nova Delhi	-	-	-	-
02/02/1976	1. Contatos com a representação local da FAO, juntamente com o técnico do Governo da Índia destacado para acompanhar os participantes do *II Study Tour*, a fim de conhecer o Programa de Trabalho	Drs. Raj Kumar Wahie e Mehta. (O Dr. Wahie acompanhou o grupo brasileiro em todos os Eventos da Viagem na Índia.)	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Nova Delhi
	2. Início da execução do Programa de Trabalho na Índia, com visita ao *Indian Agriculture Research Institute-IARI* (Instituto de Pesquisas Agrícolas da Índia) onde foram mantidos contatos com dirigentes e técnicos do (a): 2.1 Museu e Biblioteca do IARI; 2.2 Divisão de Genética; 2.3 Laboratório de Pesquisa Nuclear; e 2.4 Departamento de Agronomia.	Drs. Vishnu Sahay e Phadnis Dr. K. K. Jain Dr. A. S. Murthy, Non Parkash, S. A. Ghosh, R. K. Gupta, P. Ganbhir Dr. Rajate	IARI IARI IARI IARI	Índia	Nova Delhi
	3. Visita à Corporação Nacional de Sementes Ltda.	Drs. D. S. Rana e K. C. Katyal	Corporação Nacional de Sementes Ltda.	Índia	Nova Delhi
03/02/1976	(Viagem a Campo) 1. Visita ao Instituto Nacional de Pesquisas Pecuárias (*National Dairy Research Institute-NDRI*)	Dr. D. Sundaresan (Diretor)	*National Dairy Research Institute-NDRI*-NDRI	Índia	Distrito de Karnal
	2. Visita ao Instituto Central de Pesquisas de Salinidade do Solo-CSSRI	Drs. R. Parskad, J. S. P. Yadav (Diretor), e I. P. Abrol	CSSRI	Índia	Vila de Kachwa
	3. Visita ao Centro de Treinamento em Extensão Rural de Nilokheri	Dr. Badri Singh (Diretor) e outros professores	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Nilokheri
	4. Viagem ao Estado do Punjab, com pernoite em Ludhiana	-	-	Índia	Distrito de Ludhiana

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
04/02/1976	1. Visita a diversos Departamentos e Seções da Universidade Agrícola do Punjab-PAU, destacando-se: 1.1 Seção de Genética Experimental; 1.2 Seção de Solos; 1.3 Departamento de Agricultura e Fruticultura; 1.4 Departamento de Ciência Animal; 1.5 Departamento de Horticultura; 1.6 Museu Social do Punjab; 1.7 Centro de Treinamento; 1.8 Colégio de Engenharia Agrícola.	Drs. K. Kirpal Singh, A. S. Dhillon, Raghbir Singh, M. S. Randhawa, K. S. Virk, Hardev Singh Saim, A. S. Khera, K. S. Lobana, G. S. Sandha e G. S. Nana	Universidade Agrícola do Punjab (*Punjab Agricultural University*-PAU)	Índia	Área da PAU
	2. Visita a Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado, no âmbito do *Intensive Agriculture Development-IADP*	Drs. R. K. Wahie, Hardev Singh Saim e vários agricultores	Universidade Agrícola do Punjab-PAU	Índia	Vilas nas proximidades do Distrito de Ludhiana
	3. Pernoite em Shuton House, no Campus da PAU, e jantar com o Vice-Chanceler da Universidade	Dr. M. S. Randhawa	Universidade Agrícola do Punjab-PAU	Índia	Distrito de Ludhiana
05/02/1976	1. Viagem às Capitais dos Estados do Punjab e Haryana	-	-	Índia	Chandigarh
	2. Contatos com membros do governo do Estado do Punjab	Dr. Paramjit Singh, Secretário de Agricultura do Estado do Punjab, e outros técnicos	Governo do Punjab	Índia	Chandigarh
	3. Contatos com membros do governo do Estado de Haryana	Dr. G. L. Beliur, Secretário de Agricultura do Estado de Haryana, e outros técnicos	Governo de Haryana	Índia	Chandigarh
	4. Almoço com autoridades dos Estados do Punjab e de Haryana	Master Gurbanka Singh (Ministro de Estado ds Agricultura do Punjab), Drs. H. V. Krishnamurthy, Paramjit Singh, G. L. Beliur e vários membros do Executivo e Legislativo dos dois Estados	-	Índia	Chandigarh
	5. Regresso a Nova Delhi	-	-	Índia	Nova Delhi
06/02/1976	1. Reunião com o Serviço de Economia e Estatística do Ministério da Agricultura e Irrigação	Dr. Ram Saram	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Nova Delhi
	2. Reunião com a Comissão Nacional de Planejamento (*Planning Commission*)	Drs. K. K. Srivastava, Surbsh Mathur, P. S. Majundar, D. R. Gupta, Netin Desai e S. S. B. Raghan	Governo da Índia. Comissão de Planejamento (*Planning Commission)*	Índia	Nova Delhi
	3. Contatos com a Embaixada do Brasil, na Índia	Embaixador Roberto Luiz Assumpção de Araújo e Ministro Conselheiro Lima e Silva	Ministério das Relações Exteriores do Brasil	Índia	Nova Delhi

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
07/02/1976	1. Visita a experiências de *dry-farming*, no *Dryland Agriculture Research Center*, no Centro de Treinamento de Bichpuri	Dr. Ram Kishore, além de técnicos e professores do Centro, e do Dr. D. V. K. Tripathi (do Centro de Treinamento)	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Agra
	2. Visita ao Taj Mahal	-	-	Índia	Agra
	3. Regresso a Nova Delhi	-	-	Índia	Nova Delhi
08/02/1976	Domingo – dia livre	-	-	Índia	Nova Delhi
09/02/1976	1. Viagem ao Estado de Andhra Pradesh, no Sul da Índia	-	-	Índia	Hyderabad
	2. Contatos com autoridades do governo local	Drs. T. N. Rao, Bushanam e C. Srinivasan	Secretaria do Estado de Andhra Pradesh	Índia	Hyderabad
	3. Reunião na sede do *International Crops Research Institute for the Semiarid Tropics*-ICRISAT e visita às suas instalações e trabalhos de campo	Drs. A. S. Murthy (Responsável pela área de treinamento), J. S. Kanwar (Diretor Associado), Dallas L. Oswalt e B. A. Krantz	ICRISAT	Índia	Hyderabad
10/02/1976	1, Visita à área de um Projeto de Dryland Farming, conduzido pelo *All-India Co-ordinated Project for Dryland Agriculture*	Drs. C. L. Krishnamurthy, Dick Dryder, J. Venkateswarlu, K. Vijaya Lakshmi, N. K. Sanghy, Rajendra Rao, S. L. Chowdhany e E. D. Spratt	Governo da Índia. Ministério das Finanças, Conselho Indiano de Pesquisas Agrícolas	Índia	Proximidades de Hyderabad
	2. Visita ao Museu Salar Jung	-	-	Índia	Hyderabad
	3. Visita ao Instituto Nacional de Desenvolvimento de Comunidade	Drs. S. Ravindra, B. C. Muthayya, K. S. Rameeh, M. A. Qayum, U. N. Charyuly, J. S. Mathur e T. K. Chakravartthy	-	Índia	Rajendranagar
	4. Regresso a Nova Delhi	-	-	Índia	Nova Delhi
11/02/1976	Dia livre. Visitas a locais da cidade de Nova Delhi	-	-	Índia	Nova Delhi
12/02/1976	1. Encontro com o Diretor do Serviço de Extensão Rural da Índia	Dr. G. S. Vidyarthy	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Nova Delhi
	2. Reunião com o Assessor encarregado da produção de alimentos (Assessor do Ministro da Agricultura e Irrigação para essa área)	Dr. P. S. Bhatnagar Drs. P. S. Kohhi (Assessor responsável) e P. T. George	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Nova Delhi
13/02/1976	1. Visita ao Secretário-Geral Adjunto do Ministério da Agricultura e Irrigação	Drs. N. A. Agha e Hitparkash	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Nova Delhi
	2. Reunião com o Assessor responsável pelos assuntos de reforma agrária	Drs. P. S. Kohhi (Assessor responsável) e P. T. George	Ministério da Agricultura e Irrigação	Índia	Nova Delhi
	3. Visita à Corporação de Alimentos da Índia	Dr. I. P. Tewari	Corporação de Alimentos da Índia	Índia	Nova Delhi
	4. Reunião com o Assessor responsável pelos trabalhos do *Intensive Agriculture Development Programme-IADP* e de *Dry-farming*				
	5. Visita ao Embaixador do Brasil na Índia	Embaixador Roberto Assumpção de Araújo	Ministério das Relações Exteriores do Brasil	Índia	Nova Delhi

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
14/02/1976	Viagem de Nova Delhi para Roma, via Teerã, no Irã	-	-	-	-
15/02/1976	Chegada em Roma	-	-	Itália	Roma
16/02/1976	1. Reuniões na FAO, para discutir o Programa a ser cumprido no Sul da Itália (Área do Mezzogiorno) e avaliar o Programa realizado no Egito e na Índia	Drs. Antonio Peres e R. Duarte Torres	FAO	Itália	Roma
17/02/1976	(Viagem ao Mezzogiorno)				
	1. Reunião na Sede da Cassa per il Mezzogiorno	Drs. Giuliano Cesarini e Giovanni Starrabba di Ralbiato	Cassa per il Mezzogiorno	Itália	Roma
	2. Viagem a Campo: Visita ao Instituto Profissional	Drs. Salvatore Nicotra, Caetano Cirmen, Anselmo Previdi, Cesar Fattoligio, Fanelli Luigi, Vitorio Melle e Giovanni S. ei Ralbiato	Instituto Profissional do Estado para a Agricultura	Itália	Latina, província que integra a Região do Lácio
	3. Pernoite em Latina	-	-	Itália	Latina

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
18/02/1976	1. Visita a Projetos de Recuperação de Terras nas áreas do *Consórcio de Bonifica*	Drs. Geometra Galino e G. S. di Ralbiato	*Consórcio di Bonifica* e Cassa per il Mezzogiorno	Itália	Proximidades de Latina
	2. Visita a uma Granja da Área	Drs. Geometra Galino e G. S. di Ralbiato e Sr. Desiderio (agricultor)	*Consórcio di Bonifica* e Cassa per il Mezzogiorno	Itália	Proximidades de Latina
	3. Visita ao Mercado Hortofrutícola de Fondi	Drs. Bruno Vastola, Antonio Franco e G. S. di Ralbiata	*Consórcio di la Piana di Fondi* e Cassa per il Mezzogiorno	Itália	Isernia, província da Região de Molissa
	4. Viagem para Isernia (pernoite)	-	-	Itália	Isernia
19/02/1976	1. Visita a uma indústria de laticínios	Drs. G. S. de Ralbiato, Giusepe Colacci e Geometra di Rosa	Respectivamente, da Cassa, da Associação Nacional di Bonifica e do Caseifício	Itália	Isernia
	2. Visita à Cooperativa de Montelongo	Drs. G. S. de Ralbiato, Giusepe Colacci e agricultores	Idem	Itália	Isernia
	3. Visita à Cooperativa de Montorio	Drs. G. S. de Ralbiato, Giusepe Colacci e agricultores	Idem	Itália	Isernia
	4. Viagem para Termoli (pernoite)	-	-	Itália	Termoli, localizada na província de Campobasso, da Região de Molise

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
20/02/1976	1. Viagem para Pescara	-	-	Itália	Pescara, província da Região de Abruzos
	2. Visita ao Mercado Hortofrutícola de Pescara	Drs. Antonio D'Orazio, Secondo Flamini e Cardelli	Respectivamente, da Cassa, do Ministério da Agricultura e Mercado Hortofrutícola	Itália	Proximidades de Pescara
	3. Visita ao Grupo de Montanhas de Maialleta	Drs. Antonio D'Orazio e Secondo Flamini	Idem	Itália	Proximidades de Pescara
	4. Regresso a Roma (pernoite)	-	-	Itália	Roma
21/02/1976	Sábado – Dia livre	-	-	Itália	Roma
22/02/1976	Viagem de Roma para Madri	Membros do Grupo e o Dr. Alejandro Plon Kumel, técnico da FAO, como líder do Grupo, substituindo o Dr. Alberto Fioravanti	-	Espanha	Madrid
23/02/1976	1. Contatos com a Secretaria-Geral do Comitê Nacional para a FAO	Drs. Guillermo Escardó e Mariano Uriol	Ministério da Agricultura da Espanha	Espanha	Madrid
	2. Exposição sobre as funções do Ministério da Agricultura e suas relações com o processo de planejamento setorial e global do País	Dr. Francisco Gomes Irureta (Vice-Secretário-Geral Técnico)	Ministério da Agricultura da Espanha	Espanha	Madrid
	3. Exposição sobre a Planificação Agrícola e a Direção Geral da Produção Agrária, da Subsecretaria de Promoção Agrária	Dr. Sebastián Maria Llompart (Chefe da Seção de Gestão e Acompanhamento de Programas)	Ministério da Agricultura	Espanha	Madrid
	4. Exposição sobre a Planificação Agrícola e a Subdireção Geral de Indústrias e Mercados de Origem	Dr. Luís Ferrer Falcon (Subdiretor Geral de Indústrias e Mercados de Origem de Produtos Agrícolas)	Ministério da Agricultura	Espanha	Madrid
24/02/1976	1. Exposição sobre o Instituto Nacional de Investigações Agrárias e a Planificação Agrícola	Dr. Miguel Angel Aznar	Ministério da Agricultura	Espanha	Madrid
	2. Exposição sobre a Planificação Agrícola, a Capacitação e a Extensão Agrária	Dr. Antonio Acuña Sãez (Chefe da Seção de Relações e Informes do Serviço de Extensão Rural)	Ministério da Agricultura	Espanha	Madrid
	3. Exposição sobre o Instituto de Conservação da Natureza	Drs. Manuel Dias Ulzurrún e Fernando Barreto	Ministério da Agricultura	Espanha	Madrid
	4. Visita à sede do Instituto de Reforma y Desarrollo Agrário-IRYDA	Drs. Miguel Bueno (Chefe de Gabinete) e Angel Maria Maqueda Valbuena	Ministério da Agricultura-IRYDA	Espanha	Madrid

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
	(Viagem a Campo)				
25/02/1976	1. Viagem a Sevilha	-	-	Espanha	Sevilha
	2. Reunião com o pessoal técnico da Inspetoria Regional de Andaluzia Ocidental, do IRYDA	Drs. Mariano Uriol, Ramon Villas e outros	Ministério da Agricultura-IRYDA	Espanha	Sevilha
	3. Visita ao Pueblo de Maribañes	Drs. Ramon Villas, Mariano Uriol e líderes da comunidade	Ministério da Agricultura-IRYDA	Espanha	Sevilha
	4. Visita a áreas de irrigação no Baixo Guadalquivir	Drs. Ramon Villas e Mariano Uriol	Ministério da Agricultura-IRYDA	Espanha	Sevilla
	5. Regresso a Sevilla e pernoite	-	-	Espanha	Sevilha
26/02/1976	1. Visita à Zona de Almonte-Marismas e às propriedades *Los Arenales* e *La Marisma*, ambas administradas pelo IRYDA	Drs. Mariano Uriol e José Maria Curado	Ministério da Agricultura-IRYDA	Espanha	Sevilha
	2. Almoço em *Las Torres*, residência do IRYDA, com técnicos do Ministério do Interior-Minter e DNOCS	Drs. Mariano Uriol, Pedro Gonzalez Quevedo e os técnicos do DNOCS: José Dias Cavalcante Lamarque, Manoel Joatan, Eduardo Bezerra, Eduardo Veríssimo e José Alexandre Pascoal	Ministério da Agricultura-IRYDA e Minter-DNOCS	Espanha	Sevilha
	3. Visita ao Mercasevilla	Dr. Manoel Bono Janeiro (Diretor-Gerente do Mercasevilla)	Mercasevilla	Espanha	Sevilha
	4. Regresso a Madrid	-	-	Espanha	Madrid
27/02/1976	1. Exposição final e de síntese sobre o Programa de Trabalho realizado na Espanha	Drs. Manoel Garijo Hierno (Chefe da Seção de Avaliação de Resultados), Mariano Uriol e Guillermo Escardó	Ministério da Agricultura	Espanha	Madrid
	2. Visita à Embaixada do Brasil	Ministro Conselheiro H. Costa e Silva	Ministério das Relações Exteriores do Brasil	Espanha	Madrid
28/02/1976	Dia livre – sábado	-	-	Espanha	Madrid
29/02/1976	Viagem de Madrid para Amsterdã, na Holanda	-	-	Holanda	Amsterdã
1º/03/1976	1. Visita ao Bureau Central de Planejamento (*Central Plan Bureau Afdeling Landbown en Yoelding)*, para uma Exposição sobre a economia da Holanda e o planejamento que ali se adotava	Dr. A. M. G. Koppejan	Ministério de Assuntos Econômicos	Holanda	Haia (*The Hague)*
	2. Retorno a Amsterdã	-	-	Holanda	Amsterdã
02/03/1976	1. Reunião com o *Rikjs Planologistiche Dienst* (Agência Nacional de Planejamento Físico)	Drs. A. A. Drayer, G. J. Laman e J. P. A. van den Ban	Ministério da Habitação e do Planejamento Físico	Holanda	Haia
	2. Retorno a Amsterdã	-	-	Holanda	Amsterdã
03/03/1976	1. Visita ao Instituto de Economia da Holanda e discussões sobre os trabalhos realizados por essa instituição	Drs. E. H. Mulder, J. A. Bourdrez, H. Busch, R. Rodts, P. Cornelissen e Y. de Wit	Instituto de Economia da Holanda	Holanda	Roterdã
	2. Retorno a Amsterdã	-	-	Holanda	Amsterdã

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
04/03/1976	1. Visita ao *Cultuurtechnisch Diens* (Agência Local de Desenvolvimento Agrícola)	Dr. F. van der Zee	Ministério da Agricultura	Holanda	Utrecht
	2. Visita a fazendas tradicionais	Dr. F. van der Zee e agricultores locais	Ministério da Agricultura	Holanda	Proximidades de Zaltbommel
	3. Visita à Fazenda Herovina (uma das melhores da Holanda)	Dr. F. van der Zee	Ministério da Agricultura	Holanda	Hoeve de Laar
	4. Visita a áreas de *projetos agrupados*	Dr. F. van der Zee e horticultores locais	Ministério da Agricultura	Holanda	Proximidades de Zaltbommel
	5. Retorno a Amsterdã	-	-	Holanda	Amsterdã
05/03/1976	1. Visita ao Centro Internacional de Agricultura de Wageningen	Drs. W. Oosterberg e Klaasjan Beck	Centro Internacional de Agricultura	Holanda	Wageningen
	2. Retorno a Amsterdã	-	-	Holanda	Amsterdã
06/03 e 07/03/1976	Livre – Sábado e Domingo: Viagem à Alemanha (por minha conta)	Otamar de Carvalho	Visita às cidades de Colônia, Bonn e Aachen, também chamada de Aix-la-Chapelle, para conhecer o trono o Imperador Carlos Magno	Alemanha	Colônia, Bonn e Aachen
08/03/1976	1. Visita ao *Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders* (Áreas dos Pôlderes da Holanda)	Drs. A. J. Lindenbergh e H. Smits	Development Authority for Issel Lake Polders	Holanda	Leystadt
	2. Retorno a Amsterdã	-	-	Holanda	Amsterdã
09/03/1976	Viagem de Amsterdã para Bruxelas	-	-	Bélgica	Bruxelas
10/03/1976	1. Contatos com a Comunidade Econômica Europeia-CEE, para acertos no Programa de Trabalho	-	-	Bélgica	Bruxelas
11/03/1976	1. Exposição sobre a Estrutura Geral e o Funcionamento da CEE	Dr. Cembrero	CEE-Divisão de Informações	Bélgica	Bruxelas
	2. Exposição sobre os trabalhos da Divisão de Oleaginosas, Matérias Graxas e Plantas Têxteis (DOMGPT)	Drs. Fitterer e Arno Dischinger (tradutor)	CEE-DOMGPT	Bélgica	Bruxelas
	3. Exposição sobre os trabalhos da Divisão de Análise das Explorações Agrícolas-DAEA	Dr. Baillet (Chefe ds Divisão)	CEE-DAEA	Bélgica	Bruxelas
	4. Exposição sobre os trabalhos da Divisão de Gado de Corte-DGC	Dr. Siebelinck	CEE-DGC	Bélgica	Bruxelas
	5. Exposição sobre os trabalhos da Divisão de Açúcar-DA	Dr. Grupe	CEE-DA	Bélgica	Bruxelas

Dias	Atividades	Profissionais Envolvidos	Instituições a que Estão Ligados	País	Cidade ou Local
12/03/1976	1. Exposição sobre os trabalhos da Divisão de Produtos Leiteiros-DPL	Dr. O'Dwyer (Chefe da Divisão)	CEE-DPL	Bélgica	Bruxelas
	2. Exposição sobre *Políticas de Preços e de Rendas Agrícolas, Questões Econômicas Gerais e Concernentes à Agricultura*	Dr. Derek (Conselheiro Principal sobre o assunto) e Dr. Boudin	CEE	Bélgica	Bruxelas
	3. Exposição sobre os trabalhos da Divisão de Cereais e Produtos Derivados-DCPD	Dr. Degruben	CEE-DCPD	Bélgica	Bruxelas
	4. Exposição sobre os trabalhos da Divisão de Frutas e Legumes e Produtos de Transformação-DFLPT	Dr. Windle (Chefe da Divisão)	CEE-DFLPT	Bélgica	Bruxelas
	5. Reunião de Síntese e *Encerramento Oficial do Programa de Trabalho do II Study Tour*	Dra. Jaqueline Benoit, com os participantes do *II Study Tour*	CEE	Bélgica	Bruxelas
13/03 a 24/03/1976	Permanência na Europa (Londres, Paris e Lisboa)	Otamar de Carvalho	Ministério do Interior	Inglaterra, França e Portugal	Londres, Paris, Lisboa e cidades vizinhas
25/03 a 27/03/1976	Viagem Lisboa/Recife/Fortaleza/Brasília	Otamar de Carvalho	Ministério do Interior	Brasil	Fortaleza e Brasília

Fonte: Anotações diárias do Autor.

ANEXO 2. RELAÇÃO DOS TÉCNICOS CONTATADOS, POR PAÍSES VISITADOS

País	Profissionais Contatados	Instituições
ITÁLIA	1. Alberto Fioravanti	FAO-Divisão de Análises e Política
	2. François Patrick	FAO-Divisão de Política de Alimentos e Nutrição
	3. Sr. Perissé	FAO-Divisão de Política de Alimentos e Nutrição
	4. L. van As	FAO-Chefe do Serviço de Assistência à Planificação
	5. Alejandro Plon Kumel	FAO-Divisão de Análises e Política
	6. H. Mittendoorf	FAO-Grupo de Comercialização
	7. John Clarke	FAO-Grupo de Comercialização
	8. Antonio Peres	FAO-Divisão de Análises e Política, Chefe da Divisão
	9. R. Duarte Torres	FAO-Chefe do Serviço de Operações para a Alimentação
	10. F. Hoyos	FAO-Oficial de Projetos (para o Brasil e Paraguai)
	11. Giuliano Cesarini	Cassa per il Mezzogiorno-Cassa, Diretor de Assistência Técnica
	12. Giovanni Starrabba di Ralbiato	Cassa per il Mezzogiorno, Escritório de Assistência Técnica
	13. Salvatore Nicotra	Instituto Profissional do Estado para a Agricultura, na área da Cassa
	14. Caetano Cirmen	Idem
	15. Anselmo Previdi	Idem
	16. Cesar Fattoligio	Idem
	17. Fanelli Luigi	Idem
	18. Geometra Galino	Idem
	19. Vittorio Melle	Idem
	20. Sr. Desidério	Agricultor em Fondi, Comuna da Região do Lácio, província de Latina
	21. Antonio Franco	Consórcio di la Piana di Fondi
	22. Bruno Vastola	Idem
	23. Giuseppe Colacci	Caseifício de Isernia, província da Região de Molissa
	24. Geometra di Rosa	Caseifício de Isernia
	25. Antonio D'Orazio	Cassa per il Mezzogiorno, em Pescara, província da Região de Abruzos
	26. Secondo Flamini	Ministerio da Agricultura da Itália, em Pescara
	27. Sr. Cardelli	Mercado Hortofrutícola de Pescara
	28. Bernardo de Azevedo Brito	FAO-Representante do Brasil
EGITO	29. Al Jaffa	FAO-Encarregado dos Negócios no Egito
	30. Hassan Abdallah	Ministério da Agricultura e Irrigação, Diretor para Assuntos Internacionais
	31. Ragaa Abdel – Rassul	Ministério do Planejamento
	32. Magdi M. Abdel Samad	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais
	33. Hoda Abdon	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais
	34. Hilah Abdalah Hilal	Ministério da Agricultura e Irrigação – Assuntos de Assentamentos Agrícolas

País	Profissionais Contatados	Instituições
EGITO	35. Soliman el Halawani	Diretor do Banco de Crédito Cooperativo Agrícola
	36. Mohamed Ali Hassan	Idem, Gerente Geral de Comercialização
	37. Ali Sheita	Idem, Diretor Substituto
	38. Mohamed el Abd	Ministério da Agricultura e Irrigação, 1º Subsecretário para Assuntos Agrícolas e Cooperativos
	39. Sr. Sarki	Ministério da Agricultura e Irrigação
	40. Mona Abdel Wadond	Ministério da Agricultura e Irrigação – Diretoria para Assuntos Internacionais
	41. Abdel Wahab Abou Elkheir	Vice-Diretor do Centro de Pesquisas do Projeto de Recuperação de Terras de Mariut
	42. Ragai Awadallah Gabriel	Centro de Pesquisas do Projeto de Recuperação de Terras de Mariut, Planejador Físico
	43. Mustafá Hassan	Museu Nacional do Egito
ÍNDIA	44. Raj Kumar Wahie	Ministério da Agricultura e Irrigação, Oficial de Projetos
	45. Vishnu Sahay	Instituto de Pesquisas Agrícolas da Índia-IARI (Biblioteca)
	46. H. K. Jain	Idem (Divisão de Genética)
	47. A. S. Murthy	Responsável pela Área de Treinamento do ICRISAT
	48. Non Parkash	IARI (Laboratório de Pesquisa Nuclear)
	50. R. K. Gupta	Idem
	51. Rajat De	IARI (Seção de Experimentação)
	52. D. S. Rana	Organização Nacional de Sementes Ltda.
	53. K. C. Katyal	Idem
	54. D. Sundaresan	Instituto Nacional de Pesquisa de Pecuária Leiteira (National Institute of Dairy Cattle Research-NIDCR), Presidente
	55. J. S. P. Yadav	Instituto Central de Pesquisa de Salinidade de Solo (Soil Salinity Research Central Institute-SSRCI), Presidente
	56. I. P. Abrol	Instituto Central de Pesquisa de Salinidade de Solo
	57. Badri Singh	Centro de Treinamento em Extensão Rural de Nilokheri, Presidente
	58. R. Parshad	Punjab Agricultural University-PAU
	59. Harder Singh Saim	Idem
	60. A. S. Kheda	Idem (Pesquisa com milho)
	61. K. S. Lobana	Idem (Pesquisa com sementes de oleaginosas)
	62. G. S. Sandha	Idem (Pesquisa com trigo)
	63. G. S. Nandha	Idem
	64. K. Kirral Singh	Idem (Reitor de Pós-graduação)
	65. A. S. Dhillon	Idem (Diretor Executivo)
	66. Raghbir Singh	Punjab Agricultural University-PAU
	67. N. S. Randkawa	Idem
	68. K. S. Virk	Punjab Agricultural University-PAU, Diretor de Comunicação
	69. N. S. Randhawa	Punjab Agricultural University-PAU, Vice-Chanceler ou Reitor)
	70. Paramjit Singh	Secretário de Agricultura do Estado do Punjab
	71. G. L. Beliur	Secretário de Agricultura do Estado de Haryana

País	Profissionais Contatados	Instituições
	72. H. V. Krishnamurthy	Da Secretaria de Agricultura do Punjab, em Chandigarh
	73. Gurbanta Singh	Ministro de Estado da Agricultura do Punjab
	74. Ram Saram	Ministério da Agricultura do Punjab, Assessor de Economia e Estatística
	75. K. K. Srivastava	Comissão Nacional de Planejamento (*Planning Commission)*
	76. Surbsh Mathur	Idem
	77. P. S. Majundar	Idem
	78. D. R. Gupta	Idem
	79. Netin Desai	Idem
	80. S. S. V. Raghvan	Idem
	81. Roberto Luiz Assumpção de Araújo	Embaixador do Brasil na Índia
	82. Lima e Silva	Ministro Conselheiro da Embaixada do Brasil
	83. Sr. Guedes	Oficial de Chancelaria da Embaixada do Brasil
	84. D. V. K. Tripathi	Centro de Treinamento em Extensão Rural de Bichpppuri
	85. T. N. R. Rao	Diretor de Agricultura do Estado de Andhra Pradesh
	86. Sr. Bushanam	Secretário-Adjunto de Agricultura do Estado de Andhra Pradesh
	87. C. Srinivasan	Diretor-Adjunto de Agricultura do Estado de Andhra Pradesh
	88. A. S. Murthy	ICRISAT
	89. J. S. Kanwar	Diretor Associado do ICRISAT
	90. C. L. Krishnahicorty	All-India Co-ordinated Research Project for Dryland Agriculture, Diretor
	91. J. Venkateswarlu	Idem, Chefe dos Cientistas do Projeto
	92. Dra. K. Vijayalaksmi	Idem, Física de Solos
	93. N. K. Sanghi	Idem, Melhoramento de Plantas
	94. Rajundra Rao	Idem
	95. S. L. Chowdhary	Idem
	96. E. D. Spratt	Idem (Especialista canadense)
	97. Dick Dryden	Idem (Especialista canadense)
	98. Sr. Ravindra	Instituto Nacional de Desenvolvimento de Comunidade da Índia, Diretor de Estudos
	99. B. C. Muthayya	Idem, Diretor de Psicologia
	100. K. S. Ramesh	Idem, Diretor-Substituto do Centro de Crescimento Rural
	101. M. A. Rayum	Idem, Administrador do Centro
	102. U. V. N. Charyulu	All-India Co-ordinated Research Project for Dryland Agriculture, Diretor
	103. J. S. Mathur	Idem, Diretor de Treinamento
	104. T. K. Chakravarthy	Idem, Agente de Extensão Comunitária
	105. J. G. Ryan	ICRISAT
	106. G. S. Vidyarthy	Ministério da Agricultura e Irrigação, Diretor de Extensão Rural e Treinamento
	107. P. S. Bhatnagar	Idem, Responsável pelos Assuntos de Produção de Alimentos
	108. N. A. Agha	Idem, Secretário-Geral Adjunto do Ministério da Agricultura e Irrigação

País	Profissionais Contatados	Instituições
ÍNDIA	109. Sr. Hitparkash	Ministério da Agricultura e Irrigação, Encarregado da Cooperação Técnica
	110. P. S. Kohli	Idem, Encarregado dos Assuntos de Reforma Agrária
	111. P. T. George	Idem, da Área de Reforma Agrária
	112. I. P. Tewari	Idem, da Corporação de Alimentos da Índia
	113. K. N. Singhal	Idem, responsável pelos Trabalhos de Dry-Farming na Índia
ESPANHA	114. Francisco Gomez Irureta	Ministério da Agricultura, Vice-Secretário Geral Técnico
	115. Mariano Uriol	Do Ministério da Agricultura
	116. Guillermo Escardó	Idem, Secretário-Geral do Comitê Nacional a FAO
	117. Sebastián Maria Llompart	Idem, Chefe da Seção de Gastos e Acompanhamento de Programas
	118. Luis Ferrer Falcón	Idem, Subdiretor Geral de Indústrias e Mercados de Origem de Produtos Agrícolas
	119. Antonio de Acuña Saéz	Idem, Chefe da Seção de Relações e Informação do Serviço de Extensão Agrária
	120. Miguel Angel Aznar	Idem, do Instituto de Investigações Agrárias
	121. Manuel Dias Ulzurrún	Idem, do Instituto de Conservação da Natureza
	122. Fernando Barreto	Idem, idem
	123. Miguel Bueno	Idem, do Instituto de Reforma e Desenvolvimento Agrário-IRYDA, Chefe de Gabinete
	124. Angel Maria Maqueda Valbuena	Idem, do IRYDA
	125. Ramon Villas	Idem, do IRYDA – Inspetoria Regional de Andaluzia Ocidental
	126. Pedro Gonzalez Quevedo	Idem – Subchefe provincial do IRYDA, na Andaluzia Ocidental
	127. José Dias Cavalcante Lamarque	Do DNOCS, em estágio no IRYDA
	128. Manoel Joatan	Idem
	129. Eduardo Bezerra	Idem
	130. Eduardo Veríssimo	Idem
	131. José Alexandre Pascoal	Idem
	132. Manuel Garijo Hierro	Ministério da Agricultura, Chefe da Seção de Avaliação de Resultados
	133. A. Costa e Silva	Ministro Conselheiro da Embaixada do Brasil, na Espanha
	134. M. Fortes	Idem, Conselheiro
HOLANDA	135. A. M. Koppjan	Ministério da Economia – Bureau Central de Planejamento
	136. A. A. Drayer	Ministério da Habitação e Planejamento Físico-Agência Nacional de Planejamento Físico
	137. Dra. G. J. Laman	Idem, idem
	138. J. P. A. van den Ban	Idem, idem
	139. E. H. Mulder	Instituto de Economia da Holanda
	140. J. A. Bourdrez	Idem

País	Profissionais Contatados	Instituições
HOLANDA	139. E. H. Mulder	Instituto de Economia da Holanda
	140. J. A. Bourdrez	Idem
	141. H. Busch	Idem
	142. R. Rodts	Idem
	143. P. Cornelissen	Idem
	144. Y. B. De Wit	Idem
	145. F. van der Zee	Ministério da Agricultura, Escritório de Utrecht
	146. W. Vosterberg	Centro Internacional de Agricultura, de Wageningen
	147. Klaasjan Beck	Idem
	148. A. J. Lindenbergh	*Riksdienstvoor de IJsselmeerpolders*, em Lelystad
	149. H. Smits	Idem
BÉLGICA	150. Sr. Cembrero	Comunidade Econômica Europeia-CEE – Divisão Geral de Informações
	151. Sr. Fitterer	CEE (Divisão de Oleaginosas, Matérias Graxas e Plantas Têxteis)
	152. Sr. Baellet	CEE (Chefe da Divisão de Análise da Situação das Explorações Agrícolas)
	153. Sr. Siebelinck	CEE (Chefe da Divisão de Gado e Carne)
	154. Sr. O'Dwyer	CEE (Chefe da Divisão de Produtos Leiteiros)
	155. Sr. Derek	CEE (Área da Política de Preço e de Renda Agrícolas)
	156. Sr. Bondin	CEE, Idem
	157. Sr. Degruben	CEE (Divisão de Cereais e Produtos Derivados)
	158. Sr. Windle	CEE (Chefe da Divisão de Frutas, Legumes e Produtos de Transformação)
	159. Arno Dischinger	CEE (Intérprete brasileiro)
	160. Jaqueline Benoit	CEE (Área de Cooperação Técnica)

Fonte: Anotações diárias do Autor.

ANEXO 3. INDICADORES DA SITUAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS PAÍSES VISITADOS E DO BRASIL, EM ANOS QUE VÃO DE 1969 A 1976

Variáveis e Indicadores	Por Países Visitados no II *Study Tour*					
	Itália	**Egito**	**Índia**	**Espanha**	**Holanda**	**Brasil**
1. ÁREA (km2)	**301.261**	**1.001.449**	(g) **3.287.782**	**504.782**	**33.800**	**8.511.965**
2. POPULAÇÃO (em 1.000.000 hab.)						
2.1 Total	(f) **55,5**	(f) **36,4**	(f) **597,9**	(f) **35,2**	(f) **13,6**	(g) **107,6**
2.2 Urbana	26,6	13,8	107,5	16,8	7,1	58,1
2.3 Rural	28,9	22,6	490,4	18,4	6,4	49,5
2.4 Densidade Demográfica (hab./km2)	*184,2*	*36,3*	*182,0*	*69,0*	*402,0*	*11,0*
3. NATALIDADE (por 1.000 hab.)	(d) **16,3**	(e) **34,1**	(b) **42,6**	(e) **19,2**	(e) **14,5**	(b) **37,7**
4. MORTALIDADE (por 1.000 hab.)	(d) **9,6**	(e) **14,4**	(b) **16,7**	(e) **8,5**	(e) **8,2**	(b) **10,1**
5. MÉDIA DE VIDA (Anos)						
5.1 Homem	(c) 68,0	(c) 51,0	...	(a) 67,0	(d) 70,0	...
5.2 Mulher	(c) 73,0	(c) 54,0	...	(a) 72,0	(d) 76,0	...
6. SAÚDE						
6.1 Nº de habitantes por leito hospitalar	(b) 94,0	(c) 461,0	(b) 1.571,0	(c) 218,0	(d) 85,0	(b) 264,0
6.2 Mortalidade infantil (por 1.000 nascimentos)	(d) 27,0	(c) 103,3	(d) 139,0	(c) 15,1	(e) 11,6	(b) 108,6
7. EDUCAÇÃO						
7.1 Analfabetismo (%)	(d) 5,2	(c) 65,0	(d) 71,0	(b) 9,9	Insignificante	(b) 33,0

Variáveis e Indicadores	Por Países Visitados no II *Study Tour*					
	Itália	**Egito**	**Índia**	**Espanha**	**Holanda**	**Brasil**
7.2 Nº de escolas primárias e secundárias	(e) 51.538,0	(c)10.500,0	(c) 700.000,0	(d) 43.289	(e) 10.663,0	(e) 192.253,0
7.3 Nº de alunos matriculados	(e) 9.182.336,0	(e) 5.600.000,0	(d) 86.400.000,0	(d) 6.709.000,0	(e) 1.102.000,0	(e) 21.413.432,0
7.4 Nº de estudantes universitários	(e) 802.603,0	(d) 241.690,0	(c) 2.540.000,0	((d) 250.500,0	(e) 113.000,0	(g) 940.000,0
940.000,07.5 PNB gasto em educação (%)	(b) 4,3	...	(a) 2,5	(b) 2,4	(a) 7,3	(a) 3,0
8. POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA-PEA						
8.1 Nº de pessoas (1.000)	(d) 18.300,0	(d) 10.000,0	(c) 180.373,0	(e) 12.844,0	(c) 4.762,0	(b) 29.557,2
8.2 Na agricultura (%)	17,9	51,0	72,0	26,5	7,0	44,0
8.3 Na indústria (%)	43,8	14,0	8,4	38,0	39,0	18,8
8.4 Nos serviços (%)	38,3	16,8	19,6	35,5	41,0	38,0
9. RENDA *PER CAPITA* (US$)	(e) 2.414,0	(e) 278,0	(c) 110,0)	(e) 1.750,0	(e) 4.410,0	(f) 995,0
10. CIDADES PRINCIPAIS (hab.)	Roma (d) (2.795.168)	Cairo (c) (5.517.000)	Calcutá (c) (7.031.382)	Madri (b) (3.146.071)		São Paulo Capital (b) (5.875.800)
	Milão (d) (1.738.487)	Giza (c) (712.000)	Bombaim (c) (5.970.575)	Barcelona (b) (1.745.142)	Amsterdã (d) (907.742)	RM São Paulo (b): 8.139.730)
	Nápoles (d) 1.223.659	Port Said (c) (313.000)	Nova Delhi (c) (3.647.023)	Valência (b) (653.690)	Roterdã (d) (670.060)	Rio de Janeiro Capital (b) (4.251.918)
	Turim (d) 1.172.476		Madras (c) (3.169.930)	Sevilha (b) (548.072)	Haia (d) (525.368)	RM Rio de Janeiro (b) 7.080.661
	Gênova (d) 815.708		Hyderabad (c) (1.769.339)	Saragoça (b) (479.843)	Utrecht (d) (274.974)	Belo Horizonte Capital (b) (1.106.967)
			Ahmedabad (c) (1.741.522)			RM Belo Horizonte (b) (1.605.306)
			Bangalore (c) (1.653.779)			Recife Capital (b) (1.046.413)
			Kanpur (c) (1.275.242)			RM Recife (b) (1.791.322)
			Puna (c) (1.135.034)			Porto Alegre Capital (b) (869.783)
						RM Porto Alegre (b) (1.531.257)

Variáveis e Indicadores	Por Países Visitados no II *Study Tour*					
	Itália	Egito	Índia	Espanha	Holanda	Brasil
11. PRODUTO NACIONAL BRUTO (U$$ bilhões)	(e) 132,5	(f) 10,3	(c) 50,0	(e) 60,7	(e) 59,2	(f) 103,7
12. DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PRODUTO (%)						
12.1 Agricultura	(e) 11,0	(f) 30,0	(c) 44,0	(e) 12,7	(e) 5,4	(f) 15,0
12.2 Indústria	(e) 37,0	(f) 25,0	(c) 23,0	(e) 42,0	(e) 38,3	(f) 33,0
12.3 Serviços e outros (comércio e finanças)	(e) 52,0	(f) 45,0	(c) 33,0	(e) 45,3	(e) 56,3	(f) 52,0
13. PRINCIPAIS PRODUTOS						
13.1 Na Agricultura	Trigo, arroz, vinhedos, oliveiras, frutas e vegetais	Algodão, trigo, milho e arroz	Arroz, trigo, chá, algodão, juta, açúcar e amendoim	Cereais, vegetais, frutas e óleo de oliva	Bulbos de flores, leite e alguns outros	Café, cana de açúcar, milho, soja, mandioca, algodão e alguns outros
13.2 Na Indústria	Automóveis, refinação de petróleo, têxteis, maquinaria, produtos químicos, produtos alimentícios	Processamento de alimentos, têxteis, petróleo cru e derivados, manufaturas de ferro e aço, produtos químicos	Ferro, aço, têxteis, produtos químicos, cimento, maquinaria e equipamentos industriais	Mineração, manufatura, construção e energia	Bens essenciais e de consumo, produtos alimentícios, produtos químicos, têxteis	Processamento de alimentos, produtos químicos, têxteis e metalúrgicos, veículos e acessórios, equipamentos elétricos e de comunicações
13.3 Na Mineração	Mercúrio (principal). Outros: ferro, linhita, pirita, bauxita, carvão, mármore, cobre e enxofre	Petróleo (principal), Outros: fosfato, ferro, sal, manganês e calcário	Carvão e ferro (principais). Outros: mica, manganês e alumínio, ilmenita e petróleo, bauxita, fosfato, ouro, pedras preciosas e gás natural	Carvão, ferro, mercúrio, pirita e potássio (depósitos de qualidade esgotados)	Gás natural, sal, carvão e petróleo cru	Ferro, manganês, bauxita, níquel, chumbo, ouro, tungstênio, cobre, estanho e urânio, carvão e petróleo
14. EXPORTAÇÕES						

Variáveis e Indicadores	Por Países Visitados no II *Study Tour*					
	Itália	**Egito**	**Índia**	**Espanha**	**Holanda**	**Brasil**
14.1 Valor (US$ bilhões, FOB)	(h) 22,3	(h) 1,1	(h) 2,9	(h) 4,8	(h) 22,4	(h) 5,4
14.1 Produto Principais	Maquinaria, veículos motorizados, têxteis, sapatos, frutas, vegetais e produtos químicos	Algodão cru e manufaturado, arroz, petróleo cru e derivados	Algodão, juta, têxteis, chá, açúcar, minérios, peles curtidas e pimenta-do-reino	Calçados, tecidos e roupas, maquinaria não-elétricas, produtos químicos e mobília	Alimentos, bulbos de flores, produtos químicos, têxteis, maquinaria, equipamento elétrico e veículos motorizados	Café, soja, milho, algodão, cacau e produtos industrializados
15. IMPORTAÇÕES						
15.1 Valor (US$ bilhões, FOB)	(h) 26,2	(h) 1,6	(h) 3,5	(h) 9,6	(h) 23,5	(h) 7,6
15.2 Produtos Principais	Sementes, madeira, carvão, petróleo, óleo cru, carne, produtos siderúrgicos e cobre	Trigo, maquinaria industrial, peças de veículos e óleos comestíveis	Equipamentos básicos, maquinaria, petróleo e sementes	Cereais, maquinaria, equipamento elétrico e de transporte, produtos de metal, produtos químicos e tabaco	Maquinaria e equipamento de transporte	Trigo, petróleo cru, maquinarias, produtos químicos e metais
16. TRANSPORTES						
16.1 Estradas Pavimentadas (km)	(d) 287.474,0	(a) 22.142,0	(d) 476.000,0	(b) 39.394,0	(g) 82.488,0	(f) 77.132,0
16.2 Número Total de Veículos Motorizados	(d) 17.736.335,0	(d) 190.938,0	(c) 1.233.200,0	(d)4.107.228,0	(d) 3.375.000,0	(d) 3.997.707,0
16.3 Número Total de Autos Particulares	(d) 12.484.313,0	(g) 184.500,0	(c) 671.100,0	(d) 3.254.801,0	(d) 3.050.000,0	(d) 2.347.250,0
16.4 Estradas de Ferro (km)	(d) 16.014,0	(d) 4.385,0	(d) 71.669,0	(a) 17.458,0	(g) 3.148,0	(e)30.546,0
16.5 Portos	Gênova, Augusta, Veneza, Nápoles, Cagliari, Savona, La Spezia	Alexandria, Port Said e Suez	Calcutá, Bombaim, Madras, Mormugao, Cochim, Kandla, Visakhapatnam e Paradip	Barcelona, Bilbao, Valência e Sevilha	Roterdã e Amsterdã	Santos, Rio de Janeiro, Vitória, Paranaguá, Recife e Manaus

Variáveis e Indicadores	Por Países Visitados no II *Study Tour*					
	Itália	Egito	Índia	Espanha	Holanda	Brasil
16. COMUNICAÇÕES (Particulares e do Governo)						
17.1 Estações de Rádio (Unidades)	(g) 1,0	(g) 42,0	(i) 71,0	(g) 218,0	(g) 4,0	(e) 1.004,0
17.2 Número de Receptores (Unidades)	(d) 12.448.000,0	(g) 2.000.000,0	(d) 12.772.197,0	(e) 8.000.000,0	(d) 73.776.000,0	(e) 6.000.000,0
17.3 Estações de Televisão (Unidades)	(g) 1,0	(g) 26,0	(g) 2,0	(g) 3,0	(g) 2,0	(e) 63,0
17.4 Número de Receptores (Unidades)	(d) 10.951.000,0	(g) 529.000,0	(d) 20.000,0	(d) 5.019.000,0	(d) 3.353.000,0	(e) 6.600.000,0
17.5 Número de Telefones (Unidades)	(c) 11.345.497,0	(g) 503.000,0	(d) 1.396.000,0	(d) 713.000,0	(d) 4.003.000,0	(e) 2.650.000,0
17.6 Jornais (Número de Diários)	(d) 78,0	(g) 14,0	(g) 821,0	(d) 115,0	(c) 93,0	(d) 243,0

Fontes dos Dados Básicos: (i) ALMANAQUE ABRIL 1976. São Paulo-SP: Editora Abril, 1975, 668 p., il.; (ii) DICIONÁRIO GEOGRÁFICO 1977. ALMANAQUE MUNDIAL. São Paulo-SP: Editora Três, 1977640 p., il.; (iii) BRASIL. Serviço de Estatística de Educação e Cultura. Sinopses Estatísticas dos Ensinos Primário e Secundário. Rio de Janeiro, 1970; (iv) BRASIL. Fundação IBGE. Censo Demográfico: Brasil. Rio de Janeiro-RJ: 1970. Vol. 1 (Série Nacional); (v) INDIA. Ministry of lnformation and Broadcasting. Research and Reference Division. India: a reference annual, 1976. New Delhi, 1976; (vi) INTERNATIONAL Financial Statistics. Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 28 (12): dez., 1975; (vii) INTERNATIONAL Financial Statistics. Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional, 29 (1): dez., 1976; (viii) THE STATESMAN'S YEAR-BOOK. Statistical and historical annual of the states of the world for the year 1976-1977. London: MacMillan, 1976; (ix) ITALIA. lstituto Centrale di Statistica. Annuario statistico italiano 1976. Roma, 1976.

Notas sobre os anos referidos:

1) a = 1969;
2) b = 1970;
3) c = 1971;
4) d = 1972;
5) e = 1973;
6) f = 1974;
7) g = 1975;
8) h = média do período 1970-1975; e
9) i = 1976.

ANEXO 4 - LIVROS ELABORADOS PELO IPEA, PELO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL [1]

Subconjuntos de Livros Elaborados	Partes e Artigos de Cada Livro	Autores dos Artigos de Cada Livro	N° de Páginas das Partes e Artigos de Cada Livro
1° Subconjunto, V. 1			
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS, **VOLUME 1**	**Apresentação**	Ernesto Lozardo	2: 10 e 11
	Prefácio	Wilson Cano	9: 12 a 20
	Introdução	Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro e Carlos Antonio Brandão	13: 21 a 33
	Parte I: Panorama das Políticas Nacionais para o Desenvolvimento Regional		
	Capítulo 1-Desenvolvimento Territorial no Brasil: Reflexões sobre Políticas e Instrumentos no Período Recente e Propostas de Aperfeiçoamento	Aristides Monteiro Neto, Marco Aurélio Costa, Guilherme Mendes Resende, Constantino Cronemberger Mendes e Ernesto Pereira Galindo	27: 38 a 64
	Capítulo 2: A Política Regional do Governo Lula (2003-2010)	Vitarque Lucas Paes Coêlho	30: 65 a 95
	Parte II: Novas Realidades Regionais: Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste		
	Capítulo 3: Política Regional na Amazônia: a PNDR II	Rodrigo Portugal da Costa	26: 99 a 125
	Capítulo 4: A Economia do Sudeste Paraense: Evidências das Transformações Estruturais	Valdeci Monteiro dos Santos	28: 127-155
	Capítulo 5: Dimensões Espaciais de Cidades Amazonenses: do Dinheiro do Petróleo aos Serviços Públicos de Educação	Paola Verri de Santana	39: 157 a 196
	Capítulo 6: Federalismo e Redistribuição Intergovernamental de Recursos no Brasil: um Mapa do Padrão de Atuação Federal no Território no Período Recente (2000-2015) – Região Nordeste em Perspectiva	Aristides Monteiro Neto	22: 197 a 219
	Capítulo 7: O Nordeste na Encruzilhada do Desenvolvimento: a Necessidade de Constituição de um Sistema Regional de Inovação	Paulo Fernando Cavalcanti Filho	24: 221 a 245

[1] As cores referentes a cada volume correspondem as cores das capas dos livros sintetizados.

Subconjuntos de Livros Elaborados	Partes e Artigos de Cada Livro	Autores dos Artigos de Cada Livro	N° de Páginas das Partes e Artigos de Cada Livro
	Capítulo 8: O Agronegócio e os Desafios da Infraestrutura de Transporte na Região Centro-Oeste	César Nunes de Castro	28: 247 a 275
	Parte III: Estratégias Setoriais e Subnacionais de Desenvolvimento Regional		
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS, **VOLUME 1**	Capítulo 9: Evolução do Ensino Superior Brasileiro em Período Recente: Novas Perspectivas para o Desenvolvimento Regional	Danilo Jorge Vieira	29: 277 a 30
	Capítulo 10: Economia e Política do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul	Robson Dias da Silva	18: 348 a 366
	Capítulo 11: *Royalties* e o Desenvolvimento Regional: uma Reflexão sobre os Desafios do Rio de Janeiro		
	Parte IV: Processo de Desindustrialização e a Questão Regional	Robson Dias da Silva	18: 348 a 366
	Capítulo 12: Desindustrialização e Desenvolvimento Regional no Brasil (1985-2015)	Daniel Pereira Sampaio	27: 369 a 396
	Capítulo 13: A Evidência da Estrutura Produtiva OCA: o Estado do Rio de Janeiro como um dos Epicentros da Desindustrialização Nacional	Bruno Leonardo Barth Sobral	29: 397 a 426
	Parte V: Reflexões para um Desfecho Analítico		
	Capítulo 14: Desenvolvimento Regional Brasileiro: Dilemas e Perspectivas neste Início de Século XXI	Aristides Monteiro Neto, Carlos Antonio Brandão e César Nunes de Castro	40: 429 a 469
	Notas Biográficas	Lista de todos os autores	4: 471 a 475
1° Subconjunto, V. 2			
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS, **VOLUME 2**	**Prefácio**	Adriana Melo Alves	2: 7 a 8
	Introdução	Aristides Monteiro Neto	13: 9 a 22
	Parte I: Reconfigurações Demográficas e Produtivas no Território		
	Capítulo 1: Dinâmica Demográfica Brasileira Recente: Padrões Regionais de Diferenciação	Roberto Luiz do Carmo e Kelly Camargo	92: 23 a 115
	Capítulo 2: Perfil e Dinâmica das Desigualdades Regionais do Brasil em Territórios Industriais Relevantes	Aristides Monteiro Neto, Raphael de Oliveira Silva e Danilo Severian	32: 117 a 149
	Capítulo 3: Dinâmicas e Transformações Territoriais Recentes: o Papel da PNDR e das Políticas Públicas Não Regionais com Impacto Territorial	Carlos Antonio Brandão	35: 151 a 186

Subconjuntos de Livros Elaborados	Partes e Artigos de Cada Livro	Autores dos Artigos de Cada Livro	N° de Páginas das Partes e Artigos de Cada Livro
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS, **VOLUME 2**	**Parte II: Instituições e Instrumentos de Políticas Regionais: Reavaliações e Proposições**		
	Capítulo 4: As Instituições de Desenvolvimento Regional em Portugal, Espanha, Itália e França: Aproximações e Distanciamentos	Luciléia Aparecida Colombo	55: 189 a 244
	Capítulo 5: Proposta de Atualização das Tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Nota Metodológica e Mapas de Referência	Fernando Cezar de Macedo e Leonardo Rodrigues Porto	55: 189 a 244
	Capítulo 6: As Ausências e os Elos Faltantes das Análises Regionais no Brasil e a Proposição de uma Agenda de Pesquisas de Longo Prazo	Carlos Antonio Brandão	59: 245 a 304
	Notas Biográficas	Lista de todos os autores	2: 349 a 350
2° Subconjunto, V. 1			
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE SEUS IMPACTOS REGIONAIS, **VOLUME 1**	**Apresentação**	Sergei Suarez Dillon Soares	1: 9
	Prefácio	Guilherme Mendes Resende	2: 11 a 12
	Introdução	Guilherme Mendes Resende	8: 13 a 21
	Parte 1: Análise das Disparidades Regionais no Brasil		
	Capítulo 1: Análise das Disparidades Regionais no Brasil	Guilherme Mendes Resende, Bruno de Oliveira Cruz, Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Ana Maria Bonomi Barufi, Margarida Hatem Pinto Coelho e Carlos Wagner de Albuquerque Oliveira	67: 25 a 92
	Capítulo 2: Queda da Desigualdade no Brasil: Alguns Aspectos Regionais	Bruno de Oliveira Cruz e Paolo Naticchioni	21: 93 a 114
	Parte II: Avaliação de Impacto de Políticas de Desenvolvimento Regional		
	Capítulo 3: Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) entre 2004 e 2010	Guilherme Mendes Resende	39: 119 a 158
	Capítulo 4: Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010	Guilherme Mendes Resende, Tulio Antônio Cravo e Murilo José de Souza Pires	44: 159 a 203
	Capítulo 5: Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), entre 2004 e 2010	Guilherme Mendes Resende	46: 205 a 251

Subconjuntos de Livros Elaborados	Partes e Artigos de Cada Livro	Autores dos Artigos de Cada Livro	N° de Páginas das Partes e Artigos de Cada Livro
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE SEUS IMPACTOS REGIONAIS, **VOLUME 1**	Capítulo 5: Avaliação dos Impactos Econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), entre 2004 e 2010	Guilherme Mendes Resende	46: 205 a 251
	Parte III: Avaliação de Impacto de Políticas de Desenvolvimento Agrário		
	Capítulo 6: Avaliação dos Impactos Regionais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	César Nunes de Castro, Guilherme Mendes Resende e Murilo José de Souza Pires	50: 253 a 303
	Parte IV: Avaliação dos Impactos Regionais de Políticas Educacionais		
	Capítulo 7: Impactos do Acesso ao Ensino Superior sobre a Migração de Estudantes Universitários	Ana Maria Bonomi Barufi	30: 307 a 337
	Notas Biográficas	Lista de todos os autores	4: 339 a 342
2° Subconjunto, V. 2			
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE SEUS IMPACTOS REGIONAIS, **VOLUME 2**	**Apresentação**	Sergei Suarez Dillon Soares	1: 7
	Prefácio	Guilherme Mendes Resende	2: 9 a 10
	Introdução	Guilherme Mendes Resende	11: 11 a 21
	Parte I: Avaliação dos Impactos Regionais de Políticas Previdenciárias		
	Capítulo 1: Previdência Social e Desigualdade Regional no Brasil: uma Abordagem Multiescalar	Marcelo Abi-Ramia Caetano e Leonardo Monteiro Monasterio	14: 25 a 39
	Parte II: Avaliação de Impacto de Políticas de Desenvolvimento Agrário		
	Capítulo 2: Avaliação dos Impactos Regionais do Programa Nacional de Crédito Fundiário	Ernesto Pereira Galindo, Guilherme Mendes Resende, César Nunes de Castro e Túlio Antônio Cravo	33: 43 a 76
	Parte III: Avaliação dos Impactos Regionais de Políticas Urbanas		
	Capítulo 3: O *Deficit* Habitacional Intrametropolitano e a Localização de Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida: Mensurando Possibilidades de Atendimento	Vicente Correia Lima Neto, Cleandro Krause e Bernardo Alves Furtado	93: 79 a 118
	Parte IV: Avaliação dos Impactos Regionais de Políticas de Saúde		
	Capítulo 4: Avaliação do Impacto do SAMU sobre Indicadores de Urgência: o Caso das Proporções de Mortes Hospitalares por Infarto Agudo do Miocárdio em Municípios de Médio e Grande Porte	Melchior Sawaya Neto e Almir Serra Martins Meneses Neto	28: 121 a 146

Subconjuntos de Livros Elaborados	Partes e Artigos de Cada Livro	Autores dos Artigos de Cada Livro	N° de Páginas das Partes e Artigos de Cada Livro
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE SEUS IMPACTOS REGIONAIS, **VOLUME 2**	**Parte V: Avaliação dos Impactos Regionais de Políticas de Segurança**		
	Capítulo 5: Combatendo Homicídios no Brasil: o que Funciona em São Paulo Funcional na Bahia?	Adolfo Sachsida e Mario Jorge Cardoso de Mendonça	30: 149 a 176
	Parte VI: Avaliação de Políticas Ambientais		
	Capítulo 6: Uma Análise da Economia de Ecossistemas e da Biodiversidade no Brasil (TEEB-Brasil)	Júlio César Roma, Nilo Luiz Saccaro Junior, Lucas Ferreira Mation, Sandra Silva Paulsen e Pedro Gasparinetti Vasconcellos	46: 179 a 225
	Notas Biográficas	Lista de todos os autores	7: 227 a 234
2° Subconjunto, V. 3			
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, **VOLUME 3**	**Apresentação**	Ernesto Lozardo	1: 7
	Prefácio do Ministério da Integração Nacional	Equipes da Secretaria de Fundos e Incentivos Fiscais (SFRI) e da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional	2: 9 e 10
	Prefácio do IPEA	Guilherme Mendes Resende	1: 11
	Parte I: Avaliação Quantitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR	Guilherme Mendes Resende	11: 13 a 23
	Capítulo 1: Avaliação dos Efeitos Econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma Análise por Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999-2011	Guilherme Mendes Resende, Diego Firmino Costa da Silva e Luís Abel da Silva Filho	55: 27 a 82
	Capítulo 2: Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)	Fernando Cézar de Macedo Mota	48: 83 a 131
	Capítulo 3. Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)	Daniel Pereira Sampaio	20: 133 a 153
	Capítulo 4: Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)	Murilo Jose de Souza Pires	29: 155 a 184
	Capítulo 4: Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)	Murilo Jose de Souza Pires	29: 155 a 184
2° Subconjunto, V. 3			

Subconjuntos de Livros Elaborados	Partes e Artigos de Cada Livro	Autores dos Artigos de Cada Livro	N° de Páginas das Partes e Artigos de Cada Livro
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, **VOLUME 3**	**Parte II: Avaliação Qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**		
	Capítulo 5: Avaliação Qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus Instrumentos Explícitos: uma Percepção dos Beneficiários e Bancos Operadores	Aristides Monteiro Neto, João Carlos Ramos Magalhães, Rodrigo Pontual da Costa, Guilherme Mendes Resende e Alexandre Gervásio de Sousa	46: 189 a 235
	Capítulo 6: Avaliação Qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de seus Instrumentos Explícitos: uma Percepção dos Atores Locais	João Carlos Ramos Magalhães, Aristides Monteiro Neto, Rodrigo Pontual da Costa, Guilherme Mendes Resende e Alexandre Gervásio de Sousa	22: 237 a 259
	Parte III: Avaliação de Experiências Internacionais		
	Capítulo 7: A Experiência de Portugal no Âmbito da Política Regional Europeia	Cássio Frederico Camargo Rolim	44: 265 a 309
	Parte IV: Propostas de Monitoramento e Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)		
	Capítulo 8: Uma Proposta de um Painel de Indicadores de Desenvolvimento Regional para o Monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	Túlio Antonio Cravo e Gabriela Drummond Marques da Silva	56: 313 a 369
	Capítulo 9: Uma Proposta de Avaliação Continuada dos Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	Guilherme Mendes Resende, Aristides Monteiro Neto, João Carlos Magalhães, Alexandre Gervásio de Sousa, Rodrigo Pontual da Costa e Diego Firmino Costa da Silva	36: 369 a 405
	Notas Biográficas	Lista de todos os autores	5: 407 a 411
	3° Subconjunto, V. 1		
HISTÓRIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL, **V. 1**	**Prefácio do MI**	Adriana Melo Alves	2: 7 e 8
	Prefácio do IPEA	Aristides Monteiro Neto	2: 9 e 10
	Apresentação	Ernesto Lozardo	3: 11 a 13

Subconjuntos de Livros Elaborados	Partes e Artigos de Cada Livro	Autores dos Artigos de Cada Livro	N° de Páginas das Partes e Artigos de Cada Livro
3° Subconjunto, V. 1			
HISTÓRIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL, **V. 1**	Capítulo 1: Precedentes das Políticas Regionais: Planos Viários e Ações de Combate às Secas	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	11: 15 a 26
	Capítulo 2: O Reconhecimento Institucional dos Problemas Regionais	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	7: 27 a 34
	Capítulo 3: A Problemática Regional nas Primeiras Décadas do Estado Nacional-Desenvolvimentista	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	11: 35 a 46
	Capítulo 4: O Debate sobre a Origem das Desigualdades Regionais no Brasil	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	9 :47 a 55
	Capítulo 5: O Modelo Clássico de Políticas de Desenvolvimento Regional	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	18: 57 a 75
	Capítulo 6: A Reconfiguração do Estado e das Políticas de Desenvolvimento Regional	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	18: 77 a 95
	Capítulo 7: O Estado e as Políticas Regionais no Período Recente	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	17 :97 a 114
	Considerações Finais	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	3 :115 a 117
	Referências	Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva	11 :119 a 130

Fontes: (i) MONTEIRO NETO, Aristides, CASTRO, César Nunes de & BRANDÃO, Carlos Antonio. Organizadores. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 1.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2017. 475 p. il.: gráfs.; maps. color. Inclui bibliografia.
(ii) MONTEIRO NETO, Aristides. Organizador; Carlos Antônio Brandão ... [et al.]. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, 2.** Rio de Janeiro: IPEA, 2020. 352p. il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia.
(iii) RESENDE, Guilherme Mendes. Organizador. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2014. v. 1: 352 p. il., mapas. Inclui bibliografia e notas biográfica;
(iv) RESENDE, Guilherme Mendes. Organizador. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais.** Rio de Janeiro-RJ: IPEA, 2014. 242 p. il., mapas. Inclui bibliografia e notas biográficas.
(v) RESENDE, Guilherme Mendes. Editor. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** Brasília-DF: IPEA, 2017. v. 3 (411 p.): il., gráfs., mapas color. Inclui bibliografia.
vi) PORTUGAL, Rodrigo & SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil.** Brasília-DF: IPEA, 2020. 130 p.: il. Inclui referências bibliográficas.

Sobre o livro

Design da Capa, Projeto Gráfico e Editoração	Jéfferson Ricardo Lima Araujo Nunes
Tipologias Utilizadas	PT Sans 12/14 pt

"O esquecimento do fato de que a economia é política tem contribuído, muitas vezes, para o desânimo de economistas e planejadores. Para tornar o seu trabalho mais efetivo e gratificante, esses profissionais poderiam fazer um esforço de revisão em suas posições a respeito do papel do técnico e do papel do político. Essa percepção não significa que o técnico ou o cientista devam deixar de pensar e produzir quando as condições políticas assumem feições desfavoráveis. Mas aceitá-la sem a necessária crítica pode representar processo de autolimitação lamentável. O importante é não esquecer os limites dos fatores que favorecem ou dificultam o trabalho intelectual, do qual o planejador não pode estar desvinculado."

ISBN 978-85-7879-632-7